SIGURD IBSEN

DOTTORE IN LEGGE

LA CAMERA ALTA NEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO

DISSERTAZIONE DI LAUREA

sostenuta il 4 Luglio 1882 e approvata a pieni voti

ROMA

COI TIPI DELLA TIPOGRAFIA ROMANA

Piazza S. Silvestro N. 71

1882

SOMMARIO

LA CAMERA ALTA

NEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO

I.

NOMI DIFFERENTI PER LA CAMERA ALTA E LA LORO APPLICABILITÀ.

Anzitutto, perchè adottiamo la dizione di camera alta?

Il corpo politico in questione porta nomi differenti secondo i diversi paesi che l'hanno accolto nelle loro costituzioni. Esso si chiama camera dei pari in Inghilterra e nel Portogallo, e così fu chiamato pure nella Francia della Ristaurazione e sotto la Monarchia del Luglio; si dice camera dei magnati in Ungheria, camera dei signori in Austria e Prussia, prima camera nei Paesi Bassi e in Isvezia, senato in Italia, in Francia, in Ispagna, nel Belgio, negli Stati Uniti.

Ed è appunto perchè l'espressione di camera alta non è propria di nessuna costituzione particolare, bensì della scienza e della teoria, che noi crediamo di darle la preferenza, quale meglio adatta ad abbracciare il concetto dell'istituto nei suoi elementi generali e costitutivi. Una dizione speciale troppo richiamerebbe in mente l'indole particolare dell'ordinamento politico da cui fosse desunta.

Così l'espressione di camera dei pari ha un significato in Inghilterra, non può averlo però nei paesi in cui nè la tradizione nè la legge attribuisce a certe famiglie un privilegio politico e giuridico. Lo stesso dicasi della camera dei magnati, la quale sussiste bensì come tale in Ungheria, per la maniera ancor feudale con cui si è costituita; ma certo quel nome non sarebbe applicabile ad una camera uscita da elezione popolare. La dizione camera dei signori pare che supponga una camera composta di membri inferiori a quelli della prima per la loro condizione sociale: concetto che offende ad un tempo il sentimento dell'eguaglianza e la dignità della camera dei deputati. Nè dicasi potere lo stesso obbiettarsi contro la denominazione di camera alta. Poichè qui la parola « alta » si riferisce alle preferenze cerimoniali concedute al corpo preso collettivamente, non già ad una privilegiata posizione sociale di ogni membro considerato distributivamente. Una parola ambigua è quella di prima camera; imperocchè se in Isvezia ed in Olanda essa si usa nel senso di camera alta, a questa si dà altrove spesso il titolo di seconda, sia per la sua minore influenza, sia pel concetto che prima di tutto vi è bisogno di un assemblea eletta su larga base popolare, che perciò è considerata come prima camera, o *camera* per eccellenza. La dizione senato alla sua volta facilmente cagionerebbe una confusione d'idee; poichè desunta com'è da tradizioni antiche, potrebbe far riguardare quali identici per il loro scopo e per il loro uffizio i senati delle costituzioni miste e le camere alte dei governi rappresentativi.

E qui non tornerà inutile una breve esposizione delle differenze che passano tra il governo misto e quello rappresentativo.

II.

IL SENATO DEL GOVERNO MISTO E LA CAMERA ALTA DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO.

Aristotile dice: « Alcuni pensano che la migliore forma (di governo) è quella mista di tutte le altre, e vantano per questa ragione quella di Lacedemone, come mista di oligarchia, di monarchia e di democrazia. » E aggiunge: « Quando si vuole che uno Stato sia di lunga durata, fa mestieri interessare tutte le sue parti alla sua conservazione (1). »

Polibio scrisse: « Come la ruggine è talmente connaturale al ferro, e il tarlo al legno, che, preservati da ogni attacco esteriore, periscono per questa causa di rovina che contengono, così ogni forma di governo rinchiude costantemente in sè un germe di distruzione: il regno la monarchia, l'aristocrazia l'oligarchia, la democrazia l'oclocrazia (2). » E loda Licurgo per non avere stabilito una costituzione uniforme. Parlando poi della repubblica romana dei tempi degli Scipioni, finisce così: « Se uno dei rami (di quel governo) diviene ambizioso, ciò che non manca di accadere, e cerca di usurpare sui due altri, agendo in senso contrario, gli altri poteri arrestano i suoi sforzi, e tutti e tre rimangono nei limiti che sono loro tracciati dalla costituzione (3). »

Cicerone si esprime in questo modo: « Io amo che nello Stato esista un principio eminente e reale, che un'altra parte dei poteri sia conferita ai grandi, ed un'altra riservata al volere della moltitudine. Questa costituzione

(1) Arist. Polit. II. 6. 9.
(2) Polib. Stor. univ. VI.
(3) Polib. Ibid.

ha prima di tutto un gran carattere di eguaglianza, condizione necessaria all'esistenza di ogni popolo libero, ed offre inoltre una grande stabilità. » Assomiglia ancora lo Stato misto ad un concerto musicale: « Nello stesso modo che questo concerto per l'abile direzione delle voci più dissimili produce l'accordo e l'armonia, così uno Stato saggiamente composto dei tre ordini si mette in accordo pel concerto degli elementi più diversi (1)».

Famose sono le parole di Tacito, con cui osserva che è più facile il lodare che non l'effettuare la mescolanza delle forme di governo, e che, se si effettua, non potrà mai esser durevole (2).

Il Medio Evo continua la tradizione aristotelica. Ecco ciò che scrive Tommaso di Aquino: « Conviene in primo luogo che tutti abbiano partecipazione alla sovranità: in questa guisa la pace è mantenuta nel popolo, e tutti amano e custodiscono volentieri un tale ordinamento. »

E tra i moderni, Macchiavelli, avendo dimostrato le esagerazioni che risultano dalle forme di governo semplici, conclude: « Talchè, avendo quelli che prudentemente ordinano leggi, conosciuto questi difetti, fuggendo ciascuno di questi modi per sè stesso, ne elessero uno che partecipasse di tutti, giudicandolo più fermo e più stabile (3).»

Il sistema rappresentativo è stato più profondamente esposto dal Guizot, e ne riproduciamo perciò la teoria.

Mai, egli dice, una forza investita della sovranità è stata ammessa nel pieno sviluppo del suo diritto. In Turchia i giannizzeri, schiavi del sultano e stimandosi tali, si rivoltarono contro di lui. Nelle più schiette democrazie greche procurarono sempre di creare corpi potenti che controbilanciassero il potere assoluto del *demos*. E donde viene questo reclamo universale? È una sovranità

(1) Cic. De Rep. L. I.
(2) Tac. Ann. IV. 3.
(3) Macchiav. Disc. I. 3.

dichiarata falsa dalla voce di tutto il genere umano quella attribuita ad un individuo, ad una casta, ad un gruppo d'uomini minore o maggiore. Cerchiamo quindi quale sia il principio e l'origine della sovranità. — L'uomo trova pei suoi atti una legge necessaria, che non consiste se non nella ragione e nella giustizia. Ora, essendo la società un organamento d'individui, la sua legge dev'esser quella degl'individui medesimi. Egli è impossibile attribuire ad un uomo o ad un gruppo d'uomini, fossero anche i più, la sovranità assoluta, perchè ciò supporrebbe che sapessero in ogni caso quel che esigono la ragione e la giustizia. E tale è appunto il carattere del governo rappresentativo che non accorda la sovranità a nessuno, che tutti i poteri dello Stato si agitano nel suo seno per la ricerca del vero e del giusto. Non bisogna dimenticare che ogni potere è un potere di fatto, che, per diventare potere di diritto, deve agire secondo la ragione è la verità, sola sorgente del diritto. Ma la ragione e la giustizia sono al disopra degli uomini, ed è vano perciò il voler *localizzarle* in un punto della società o ripartirle meccanicamente tra i singoli elementi di essa.

Il governo rappresentativo (prosegue il Guizot) si compone di diversi poteri essenzialmente uguali fra di loro, benchè qualcuno di essi possa, per ragioni storiche od altre, serbarsi qualche prerogativa. Il numero di questi poteri non è fisso e determinato ; debbono però nei casi concreti risultare da qualche necessità sociale, da qualche condizione particolare del paese nel quale sono efficienti. Guizot, per la Francia dei suoi tempi, ne enumera tre : il re, la paria, la camera dei deputati ; ma non fa dipendere da questa divisione l'essenza del governo rappresentativo. Infatti qui si agisce non di forme, bensì di principii , Può esser retta a governo rappresentativo una repubblica come una monarchia, uno Stato in cui vi sia ancora una potente aristocrazia come uno in cui prevalga l'elemento democratico. Il principio rappresentativo sta in ciò che nessuno dei poteri pubblici possiede

per sè solo la sovranità di diritto: bisogna che cerchino insieme la regola legittima; nè sono presunti di possederla che quando l'hanno trovata in una deliberazione unanime. — Nè tutti i poteri sono fissi ed immutabili. Il principio elettivo, immergendosi per così dire, periodicamente nei varii strati sociali, estraendone la più gran somma possibile di ragione e di verità, può mostrar cambiato l'indirizzo politico della nazione, e quindi influire sugli altri poteri. Da ciò però non si deve concludere che la vera sovranità risieda nel potere elettorale. Gli elettori non dicono ai loro deputati: « Tale è la legge, così dovete votare. » Conferiscono loro semplicemente la missione di esaminare e di decidere secondo la loro convinzione. Egli è vero che la maggioranza degli elettori determina quella della camera. Ma (dice il Guizot) il governo rappresentativo si distingue in ciò dalla democrazia schietta, che non è il governo della maggioranza numerica pura e semplice, bensì quello della maggioranza dei capaci. Questa capacità è talvolta presunta, come è il caso del diritto elettorale negli Stati a suffragio ristretto, come è il caso del diritto della corona e della parìa nelle costituzioni che hanno conservato questi istituti. Ma in regola generale la capacità dev'esser provata. Nessuno è deputato, o ministro, o funzionario *iure proprio*. E a questa regola è anche soggetta la maggioranza parlamentare, che, per rimanere tale, deve mostrare di aver ragione, combattuta com'è dall'opposizione nella stampa e nei pubblici dibattimenti. D'altra parte, gli abusi eventuali della maggioranza sono frenati dal bisogno dell'assentimento alle misure prese della camera alta e della sanzione del capo dello Stato. Se i due rami del parlamento non si mettono d'accordo, interviene il capo dello Stato, rappresentante degl'interessi permanenti della società, o modificando la camera alta, se tale potere gli è concesso, o sciogliendo la camera dei deputati per interrogare il paese mediante nuove elezioni. Allora i varii poteri procedono un'altra volta alla ricerca della regola

legittima, e non riposano prima di averla trovata insieme (1).

Ecco esposte le idee dello Stato misto e di quello rappresentativo. Non è qui il luogo di criticarle, nè di vedere in quanto siano applicabili ed applicate alla realtà delle cose. Ci basti aver trovato le due teorie, per tornare all'argomento speciale della nostra dissertazione, determinandolo nel suo concetto ideale.

Il senato nel governo misto come la camera alta nel governo rappresentativo sono corpi politici ed aristocratici. Ma questi sono i soli punti di contatto. Se è vero che l'essenza di un istituto politico dipende dal suo scopo intrinseco, dal campo esterno in cui si svolge, e dall'uffizio che deve adempiere, non è difficile il provare che fra il senato antico e la camera alta moderna corrono differenze fondamentali.

E prima di tutto, come fu concepito lo *scopo* del senato nel governo misto? Abbiamo or ora dimostrato come i fautori di questo sistema cercano di provarne l'eccellenza cogli argomenti: dell'interesse generale che vi debbono avere tutti gli elementi della società — dell'armonia che ne risulta tra i poteri pubblici — della difficoltà che ne deriva per ciascuno di essi di sopraffare gli altri. Ecco perchè si è dato a questa teoria anche il nome di bilancia dei poteri. Ad ognuno degli elementi della società deve darsi un certo potere che possa soddisfarlo, ad ognuno si assegna una parte della sovranità, il cui esercizio è considerato come un diritto subbiettivo. Quanto specialmente al senato, esso rappresentava il diritto dell'aristocrazia di partecipare al governo, impedendo da un lato la tirannia, dall'altro l'oclocrazia.

Tale non è il concetto del sistema rappresentativo. Ha per suo principio la divisione dei poteri, sì, ma non l'equilibrio. L'equilibrio vorrebbe dire l'immobilità; la divisione dei poteri invece non esclude il progresso e il

(1) Guizot. Cours d'hist. du gouv. représ. Tome I. Leç. VI.

movimento. Nulla impedisce che uno dei poteri pubblici agisca come motore, ed agli altri sia data soltanto un'azione moderatrice. Perocchè qui non è il còmpito principale di mantenere in equilibrio i diversi ordini dello Stato, bensì di trovare la legge che meglio corrisponda ai bisogni attuali. Per dirla in una formola: mentre il senato antico esercitava un diritto subbiettivo, la camera alta moderna non fa che cooperare al diritto obbiettivo, non è cioè che uno dei fattori della legge generale.

Ma, si potrà replicare, lo stesso Guizot, la cui teoria è stata riprodotta, non cerca egli l'origine storica del sistema rappresentativo nelle istituzioni inglesi? E il pari inglese, cooperando alla cosa pubblica, non rappresenta forse sè stesso, non esercita forse un diritto subbiettivo? Il pari d'Inghilterra può votare per procura; s'egli fosse nella Camera quale rappresentante del paese, sarebbe suo dovere di assistere alla discussione. Quando la camera dei lordi ha adottato un progetto di legge, s'egli si trova in minoranza, ha il diritto di fare inserire nel processo verbale la sua protesta. Il che equivale al dire: « In non mi sottometto alla maggioranza » (1). Una tale concessione non si farebbe certamente alla personalità di un uomo che non si trovasse alla camera *iure proprio*. Non basta. In Inghilterra il pari può rinunciare al suo privilegio di esser giudicato dai lordi, appunto perchè tale privilegio è istituito, non tanto per diritto pubblico, quanto per favore individuale.

Queste obbiezioni sono speciose. Il Guizot, quando caratterizza il governo rappresentativo come il governo dei capaci, dimodochè niuno vi sia ministro, deputato funzionario *iure proprio*, e quando nello stesso tempo ammette una capacità presunta, come è il caso della paria, è, sarebbe inutile il negarlo, incoerente con sè stesso. La corona, la paria, il censo elettorale possono essere istituti giustificati, anzi indispensabili in certi tempi e in certi

(1) Rossi. Cours de droit const. 80° leç.

paesi. Ma se l'opportunità consiglia talvolta il discostarsi dalle teorie, non per questo è permesso alle contingenze dei tempi e dei luoghi d'intorbidare le speculazioni astratte. La parìa può esser parte integrante d'una costituzione mista; con un ordinamento rappresentativo essa è incompatibile a dirittura, ove la sua condizione reale corrisponda alla legale. E posponiamo la legge alla pratica, perchè i moderni, ove si tratti di determinare l'indole di un dato ordinamento politico, debbono guardare piuttosto allo sviluppo costituzionale che non alla lettera degli statuti. Il concetto del governo oramai si *spiritualizza* sempre più. Le forme, quand'anche son conservate dalla forza della tradizione, debbono cedere dinanzi ai principii. E così una costituzione può attribuire ad un potere pubblico una facoltà, che giuridicamente non gli si saprebbe contrastare, ma il cui esercizio effettivo nuocerebbe nondimeno al suo prestigio ed alla sua popolarità. Il fatto del 16 maggio 1877 ebbe il nome di colpo di Stato, eppure il presidente della repubblica francese non fece che usare il suo diritto costituzionale di scegliere i suoi ministri. La regina Vittoria ha un *veto* assoluto al parì dei Tudor e degli Stuardi, ma le sarebbe moralmente impossibile di negare la sanzione ad un progetto di legge adottato dalle due camere del parlamento. In un modo analogo la camera dei pari inglese, benchè giuridicamente possa invocare una prerogativa personale, politicamente non esercita nè si stima esercitare un' influenza diversa da quella che assegnano a qualunque camera alta, anche elettiva, lo spirito e le esigenze dei tempi modermi. Oggi si sa che nessuna istituzione ha per fine sè medesima, e che ogni pubblica autorità deve meritarsi i suoi così detti diritti coll'adempiere nell'interesse del popolo ad una funzione che altrimenti non potrebbe essere adempiuta. E la parìa inglese sarà prima a riconoscere che il suo *diritto* non si estende al di là del suo *scopo*, e che tale scopo non è qualche cosa di fissato una volta per sempre e comprensibile in una norma giuridica, ma cambia di aspetto

secondo lo svilupparsi della pubblica opinione e della capacità del popolo di far da sè quello che prima doveva far eseguire da altri. L'errore del Guizot è stato, non già di modellare la sua teoria sullo spirito e sulla pratica della costituzione inglese, bensì di desumerne delle forme, le quali, sebbene vigenti giuridicamente, son colpite tuttavia da prescrizione politica.

Riassumendo: lo scopo del senato antico era di assicurare all'aristocrazia l'esercizio di quel diritto che era stimato di appartenerle nel concerto dei poteri pubblici; la camera alta moderna, secondo il suo concetto, rappresenterebbe la nazione intera, cooperando in un ordine e con funzioni determinate alla legislazione generale.

Abbiamo detto poi che il carattere di un istituto politico è determinato dal *campo esterno* in cui gli è dato di svolgere la sua azione. Ora, quale è la cerchia in cui si muovono i pubblici poteri? Evidentemente è lo Stato. Ma questa parola non ci dice nulla, poichè il suo senso fu sempre e dappertutto concepito diversamente.

In Grecia il tipo dello Stato è il governo della città, la quale si unisce ad altre eguali con vincolo transitorio, vincolo che si scioglie, cessato il suo fine militare o commerciale. Questo tipo non varia sostanzialmente in Roma, ove non v'ha che una città dominante, l'*urbs*; le altre sono o suddite o confederate, non eguali nè coordinate ad unità armonica sulla base della loro eguaglianza giuridica. Havvi massima autonomia locale, ma disuguale; havvi un *ius Latii*, un *ius Italicum*, si distinguono le colonie dai municipii; comune è soltanto la dipendenza che è necessaria pel fine egoistico del municipio dominante. La partecipazione al diritto quiritico non si dà che a gradi e per privilegio. Non havvi dunque governo centrale nel senso vero, ma un governo locale predominante sugli altri.

Anche nello Stato moderno vi sono organismi aventi vita propria, come famiglie, comuni, provincie, ma lo Stato forma un tutto avente individualità distinta da

quella delle parti. Vi sono autonomie locali, ma sono eguali fra loro, hanno un centro d'unità comune, ed i medesimi nessi le congiungono al centro. Lo Stato nazionale, per la sua natura stessa, non può aver per iscopo l'interesse di una singola sua parte, bensì l'interesse collettivo di tutti i suoi membri congiunti per medesimezza di razza, di lingua, di sentimenti, di coltura, e cooperando ad una comune missione storica, politica ed economica.

Da questo confronto tra i varii concetti dello Stato si trae la deduzione applicabile agli organi del governo. Il senato antico era un fattore nel governo municipale; la camera alta moderna è un fattore nel governo centrale e nazionale.

L'*uffizio* è il terzo criterio da noi posto per distinguere la categoria cui appartengono quei corpi politici ed aristocratici, ai quali diamo, secondo la loro indole, il nome o di senato o di camera alta.

La denominazione stessa di camera alta presuppone l'esistenza di una seconda camera con cui deve stare in qualche relazione, rapporto questo, che non può essere estraneo all'uffizio cui è chiamato ad adempiere. La dizione di senato all'incontro non ci indica alcuna relazione necessaria con un'altra assemblea in qualche modo analoga, complemento della prima nell'opera politica.

Infatti la differenza tra l'istituto antico e il moderno si vede chiaramente, se si consideri il loro rispettivo rapporto cogli altri fattori della legislazione.

Gli antichi ebbero la democrazia schietta, e siccome il concorso di tutti i cittadini partecipanti direttamente al governo non permetteva la discussione delle proposte di legge, ma semplicemente il loro rigetto o la loro accettazione, ne seguiva la necessità di una preparazione di esse, affidata ad un'assemblea meno numerosa, che fu appunto il senato. Tale fu la regola costituzionale in Sparta, tale in Roma. I moderni invece hanno inventato la così detta democrazia rappresentativa. I cittadini non

partecipano al governo se non indirettamente, per mezzo della camera dei deputati da essi eletta. Dimodochè questa è ben lungi dal trovarsi dirimpetto alla camera alta, talvolta anch'essa eletta popolarmente, in una condizione analoga a quella in cui si trovarono dirimpetto ai senati antichi l'alìa spartana ed i comizii romani. Il sistema bicamerale è proprio del governo rappresentativo. Il senato nel governo misto rassomiglia piuttosto ad un consiglio di Stato, che prepara i progetti di legge. Ad ogni modo regge sì poco il paragone colla camera alta, che sarebbe l'analogia forse meno infelice il compararlo all'assemblea del sistema unicamerale, p. es. al gran consiglio di qualche cantone svizzero, le cui deliberazioni sono sottoposte al *veto* del popolo.

Insomma: l'uffizio legislativo del senato antico era preparatorio e, per così dire, preventivo; quello della camera alta moderna invece è moderatore e repressivo.

E così crediamo di avere provato che il senato antico e la camera alta moderna differiscono per il loro scopo intrinseco, che si svolgono in mezzo di campi diversi, e che non adempiono allo stesso uffizio. Ne segue che non può addursi in favore della camera alta la ragione storica — pur tante volte addotta — dell'esistenza di un senato nelle costituzioni antiche.

Degli *stati* e *bracci* medioevali abbiamo taciuto. A niuno viene in mente di derivare gl'istituti rappresentativi di oggidì da quelli feudali, che ne sono anzi la negazione. E se pure in qualche camera alta si trovano tuttora avanzi del feudalismo, vi sono tollerati come tradizione storica, ma non determinano certamente l'indole politica del corpo legislativo in cui si rinvengono.

III.

RAGIONI CHE POSSONO ALLEGARSI PRO O CONTRO L'ESISTENZA DELLA CAMERA ALTA.

Eliminata la ragione *storica* addotta in favore dell'esistenza della camera alta, passiamo ora alle ragioni *dommatiche* allegate sia per difenderla sia per combatterla.

Cominciamo con l'obbiezione fatta dal Sieyès contro il sistema bicamerale. « La legge, egli dice, è la volontà del popolo. Un popolo non può avere nello stesso tempo due volontà differenti sopra uno stesso oggetto; dunque il corpo legislativo deve essere essenzialmente uno. A qual pro due camere? Se esse sono di accordo, una è inutile; se sono divise, ve ne ha una che non solo non rappresenta la volontà del popolo, ma che la impedisce di prevalere; è la confisca della sovranità. »

Ma il Sieyès non avvertì che altro è la legge, altro è la sua preparazione, e che, se la legge deve essere una, alla sua formazione possono concorrere varie fórze ed opinioni (1). Ed anche ammessa la mera *volontà* del popolo quale sorgente del diritto, essa può manifestarsi nei grandi principii — sebbene in questi pure si mostri talvolta mobile ed incerta, — non però negli accessori, nelle minute questioni tecniche e speciali di pratica legislativa.

Le ragioni dommatiche in favore della camera alta s'informano a due criterii: l'uno fondato su di un principio di equità sociale, l'altro su motivi di opportunità politica. Criterii del resto che non si escludono a vicenda: solamente che lo scrittore, secondo il suo punto di vista, fà prevalere o l'uno o l'altro.

(1) Palma. Dir. cost. vol. II. c. V.

Coloro che reclamano la camera alta a nome dell'equità sociale partono dal concetto che l'eguaglianza politica bene intesa consiglia di tener conto, nell'attribuire i diritti, delle disuguaglianze sociali. Il Balbo diceva amare il sistema rappresentativo siccome quello che non vuole nessun principio resti indifeso (1). L'aristocrazia che esercita una sì grande influenza reale, deve esercitarne anche una legale, mediante una condegna rappresentanza nel parlamento. Nella stessa guisa che il popolo è rappresentato nella camera bassa, così l'aristocrazia deve raccogliersi nella camera alta. Come si vede, questo punto di vista si accosta alquanto a quello che fece scorgere agli antichi la necessità di una rappresentanza aristocratica. Se non che se ne allontana in ciò che non ha di mira il puro interesse di classe, bensì il creare un organo speciale per certe opinioni, certi principii, il quale possa farsi valere nella discussione generale. In questo senso si esprime anche il Trendelenburg, quando dice che le camere del parlamento risponderanno al loro còmpito soltanto allora, « se, secondo il modo della loro origine, non si ripetano semplicemente nella loro maniera di vedere, ma serbino in pro del tutto un punto di vista differente (2) ». Ed in un altro luogo scrive: « Tra i due corpi politici dovrà porsi tale un'antitesi di posizione e di punti di vista da assicurare alle leggi una considerazione che vicendevolmente si completi e si esaurisca, prima di diventare risoluzione. Ciò si ottiene principalmente attribuendo al primo corpo di fronte all'agitato movimento del secondo il calmo emendamento e la protezione delle minoranze. A questo primo corpo, la cui idea sta nel contrapporre l'esperienza e il carattere storico ai nuovi ma non ancora maturati impulsi del popolo, si adattano particolarmente la nobiltà dell'intelligenza e del possesso immobiliare (3). »

(1) Balbo. Mon. rappr. pag. 250.
(2) Trendelenburg. Dir. nat. § 186.
(3) Ibid. § 207.

Ma, ammesso anche che nessun principio debba restare indifeso, ed intesa pure la parola di aristocrazia nel senso ottimo, non segue da ciò la convenienza di dare a questa aristocrazia una rappresentanza separata. Ha ragione Pellegrino Rossi di dire che eguagliare arbitrariamente i risultati delle diverse attività sarebbe distruggere l'eguaglianza, sarebbe fondare il privilegio in favore di quelli che si trovano meno riccamente dotati (1). Ma creare *a priori* e meccanicamente di tali distinzioni, siano di famiglia, o di censo, od anche di coltura scientifica, una presunzione politica, farne la base per la formazione di uno dei grandi poteri dello Stato, ciò non è riconoscere una disuguaglianza sancita dalla natura. A questa si fa già una concessione col non difendere a nessuno di conservare il nome della sua famiglia, di disporre della sua fortuna, di appropriarsi quella coltura che meglio corrisponde alla sua capacità. Ma annettere al nome, alla ricchezza, all'istruzione ricevuta un privilegio politico, che altro è se non stabilire una disuguaglianza arbitraria, una di quelle distinzioni aprioristiche contro cui si sono opposti egualmente lo sviluppo storico e la ragione obbiettiva? È questo appunto un progresso introdotto col governo rappresentativo, che l'influenza che vi esercita tale individuo, tale classe, tale potere dello Stato non si misura alla stregua delle facoltà prestabilite e strettamente legali che loro ha assegnate la lettera della costituzione. Non è vero avere gli uomini eminenti semplicemente un voto individuale: per il loro ingegno, per i loro meriti, pel mezzo della stampa e della discussione possono procurarsi una condegna rappresentanza. Un'aristocrazia politica vi sarà sempre, anche quando la nobiltà del sangue e la plutocrazia saranno sparite, e consisterà di quelli che per la loro cooperazione al benessere generale si sono guadagnato il voto di fiducia della nazione.

(1) Rossi. Cours de droit const. Leç. 17.

Veniamo alle ragioni addotte in favore della camera alta per motivi di opportunità politica. Questi motivi possono ridursi ai seguenti: necessità di un freno alla camera dei deputati — conservazione delle tradizioni parlamentari — miglioramento delle leggi.

L'ufficio della camera alta quale freno imposto all'assemblea popolare è stato concepito in due modi: gli uni la vogliono principalmente per tutelare il capo dello Stato, gli altri per assicurare i diritti della minoranza.

Balbo osserva che « dove il potere legislativo è composto di due membri, tostochè nasce una discordia, che non può non nascere una volta o l'altra prontamente, questa discordia non si potendo comporre legalmente da un membro terzo che non esiste, induce la necessità, l'inevitabilità di una composizione illegale, cioè violenta, cioè di rivoluzione» (1).

Quest'argomento ha prima di tutto il difetto teorico di riprodurre il dogma della bilancia dei poteri. Negli Stati moderni, lungi di essere i poteri in un vero equilibrio, è anzi desiderabile che uno di essi agisca come motore. Ora un tale primato non si acquista se non coll'appoggio della pubblica opinione, e sarebbe imprudente, inutile, arbitrario resisterle, fosse anche con mezzi strettamente legali. In secondo luogo l'argomento del Balbo non corrisponde alla realtà delle cose. Non è vero che la discordia tra i due membri del potere legislativo menerebbe necessariamente alla rivoluzione, come non è vero che l'esistenza di un terzo membro escluda ogni conflitto. Si citano le assemblee uniche delle rivoluzioni dell'ultimo secolo. Ma si dimentica che prima della catastrofe la camera alta non valse nemmeno a prevenirla. Come mai sarebbe capace poi di reprimere i fatti rivoluzionari? D'altra parte un conflitto tra i due membri del potere legislativo è egli insanabile, non può cioè comporsi che con mezzi illegali? Il presidente degli Stati Uniti usa

(1) Balbo. Mon. rappr. pag. 75.

spesso del suo diritto di *veto*, non ostante l'accordo delle due camere del congresso, e non n'è mai nata una rivoluzione. Ora, se un membro del potere legislativo può sostenere il suo diritto costituzionale dirimpetto a due altri membri, perchè gli sarà ciò impossibile dirimpetto a uno? In Norvegia difatti, che da 68 anni possiede una costituzione la quale ignora l'istituto della camera alta (1) i conflitti tra assemblea e re si sono finora sempre composti in modo pacifico e legale. D'altra parte in Danimarca il sistema bicamerale non ha potuto impedire il succedersi delle crisi, non ha potuto nè abbattere l'opposizione del *folkething* nè prevenire gli atti illegali ai quali si è visto costretto il ministero pel ripetuto rigetto della legge del bilancio.

La ragione che più si ripete in favore della camera alta si è la necessità di un potere moderatore all'assemblea popolare, la quale senza di esso diverrebbe onnipotente e tirannica, opprimerebbe la minoranza e cagionerebbe alla fine, per gli stessi suoi eccessi, una reazione in senso opposto, rendendo così impossibile ogni ordinato progresso.

Boissy d'Anglas, nel rapporto da lui presentato alla Convenzione Nazionale sulla costituzione dell'anno III, si esprime così: « Come mai un'assemblea unica rispetterà le barriere di cui la cingerete? Ella si terrà legata dalle vostre forme sino a quando non le piacerà distruggerle. Ogni opposizione la muoverà a sdegno, e qualunque freno voi porrete ai suoi voleri, lo dirà un'offesa alla stessa libertà. La tirannide non vi incontrerebbe difficoltà che da principio. Che anzi servirebbe di piedistallo e di sanzione al despotismo, appena o l'audacia di qualche fazioso, od un movimento popolare, o il falso indirizzo della pubblica opinione ve la spingesse. »

Ecco quel che ne scrive Beniamino Constant: « Tutti i freni che un'assemblea unica impone a sè stessa, le

(1) Dimostreremo più innanzi che in Norvegia non vige il sistema bicamerale, come da molti si ritiene.

precauzioni contro l'urgenza, la necessità dei due terzi dei voti o dell'unanimità, sono illusorii. Una camera unica pone di fronte una maggioranza ed una minoranza, e vi è inoltre contro la minorità un'altra circostanza, che cioè il regolamento da essa invocato è opera della maggiorità che ha il sentimento di poter disfare ciò che ha fatto. La divisione in due sezioni separate crea all'opposto due corpi che hanno interesse a difendere le loro opinioni rispettive: evvi allora maggioranza contro maggioranza (1) ».

« Le assemblee numerose, osserva Hallam, inclinano sempre verso gli eccessi; ivi le passioni di ognuno sono concitate da quelle di tutti, poichè ivi ciascuno si sente irresponsabile, che non sarebbe quando deliberasse da solo; perciò la democrazia che è il regno assoluto della maggioranza è il più tirannico di tutti i reggimenti (2) ».

Pellegrino Rossi nota che le nazioni furono rette da assemblee uniche, quando si trattava di fare una rivoluzione, e quindi occorreva una dittatura (3).

« La considerazione, dice Stuart Mill, che meglio persuade il mio spirito in favore delle due camere, e ch'io reputo abbastanza grave, è il cattivo effetto prodotto nell'animo di ogni rettore, sia un individuo, sia un'assemblea, dal sentimento ch'egli non ha a consultare che sè medesimo...... Quando la maggioranza di un'unica assemblea ha assunto un carattere permanente, quando essa si compone dei medesimi individui, d'ordinario operanti insieme, ed è sempre sicura della vittoria, diventa agevolmente dispotica, qualora non sia più costretta ad esaminare, se i suoi atti verranno approvati da un'altra autorità costituita. Egli è a desiderare che vi siano due camere per la stessa ragione che induceva i Romani a nominare due consoli, affinchè nè l'una nè l'altra possano,

(1) Constant. Polit. const. vol. I. ch. IV. note 1.
(2) Hallam. Storia cost. d'Inghilt. (IX).
(3) Rossi. Cours de droit const. 80 leç.

foss'anche per lo spazio di un solo anno, essere esposte all'influenza corruttrice del potere assoluto (1) ».

Cherbuliez invoca il sistema bicamerale a nome del progresso ordinato e continuo. Ecco in qual modo esprime il suo concetto: « Finchè la maggioranza rimanga agli interessi dell'avvenire, il progresso continuerà. Il controllo del potere esecutivo potrà fermarlo per qualche tempo, potrà risultarne un conflitto...; ma se gl'interessi dell'avvenire sono sempre in maggioranza nel paese, il controllo diventerà inefficace, ed il carro dello Stato scenderà il declivio con rapidità ognora crescente, finchè gl'interessi del passato, accumulati innanzi ad esso, si congiungano, contino i loro rappresentanti e, sentendosi superiori, oppongano una resistenza tanto più violenta ed insormontabile, quanto più siano stati oppressi e schiacciati. I rappresentanti del partito più forte entreranno in maggioranza nel solo corpo legislativo che loro sia aperto, ed il controllo del potere esecutivo sarà così inefficace contro i loro sforzi intensi e prolungati, come lo è stato contro quelli della parte contraria (2) ».

Molti per verità ed autorevoli pronunziati contro le camere uniche ed in favore del sistema bicamerale. Esaminiamo ora se ed in quanto siano applicabili alla realtà delle cose nell'attuale governo parlamentare.

Egli è verissimo che un'assemblea unica ha piena facoltà di togliere i freni che impone a sè medesima, nè gioverebbe guari inserire tali guarentigie nella costituzione invece che nel regolamento della camera stessa. Ma dato il caso che la camera si liberi dei freni imposti, se ne deve concludere delle due l'una: o ch'essa vi è spinta da una necessità reale — e che ci muterebbe allora la camera alta? — o che è giunta ad un tal punto di eccitazione, che l'ordinario controllo costituzionale non basterebbe a contenerla.

(1) St. Mill. Gov. rappr. c. XIII.
(2) Cherbuliez. Théorie des garanties const. liv. II. ch. I.

Quanto poi alla tirannia delle maggioranze, gli scrittori della prima metà del secolo nostro credevano di non poter mai abbastanza ripetere questo argomento, perchè avevano ancor presenti le prepotenze delle assemblee rivoluzionarie. Dimenticavano che origine di questi eccessi erano le condizioni del tempo, e non il sistema unicamerale, il quale anch'esso non era che un sintomo dello stato di cose generale. Una rivoluzione è il prodotto di certi bisogni sociali non soddisfatti e che la pubblica opinione vuol vedere appagati, dopo che le idee le quali vi si riferiscono si sono popolarizzate. Ora, ad appagare i bisogni sociali ed a combattere le idee una semplice formalità parlamentare non basta.

Oggidì ci pare che gli autori politici esagerino grandemente i pericoli eventuali del governo della maggioranza. Prima di tutto abbiamo un terreno che ormai è posto al sicuro dall'ingerenza politica, e non è certo il meno importante. Il rispetto dei diritti che il Rossi designava col nome di *pubblici*, quali sono la libertà individuale, di culto, di stampa, di riunione ha molto maggiori guarentigie di quelle che aveva per lo innanzi, penetrato com' è nella coscienza popolare per una lunga pratica costituzionale. Le nazioni si educano al pari degli individui e, maturate dall'esperienza e dall'uso della libertà, ripugnano spontaneamente, spesso anche istintivamente, da ciò che prima si credeva di dovere impedire con freni artifiziali.

Una causa principale delle tendenze assorbitrici delle prime assemblee popolari era la diffidenza contro il governo, giustificata in parte dall'ostile suo contegno, in parte risultante da un meccanico e superficiale concetto della divisione dei poteri, quasi l'uno fosse il nemico naturale dell'altro, e non dovessero invece cooperare al medesimo fine. Ma la storia dell'epoca moderna ci dimostra che ogni governo rappresentativo tende a divenire parlamentare, e difatti, nei paesi più civili vi è già riuscito. Ora il ministero parlamentare è stato definito il comitato

esecutivo della maggioranza della camera, Questa armonia tra il potere esecutivo e la maggioranza dell'assemblea legislativa potrebbe a prima vista parere una ragione di più per premunirsi contro gli abusi eventuali del partito dominante. Sarebbe però una conclusione erronea. Prepotenti sono le assemblee esasperate da una resistenza sistematica dal lato del governo, malsicure della loro durata, quelle che devono lottare pei loro diritti e che poi, per una naturale reazione, in un momento di vittoria effimera ledono i diritti dell'avversario. Non vi è ragione di temere simili eccessi da parte di un'assemblea investita di un potere legale ed incontrastato. L'irresponsabilità dell'assemblea trova il suo correttivo nella responsabilità del di lei comitato esecutivo consistente di uomini che sono ad un tempo membri del governo e capi parlamentari. Un ministero non è abbastanza numeroso per mettere al coperto il singolo suo membro. I ministri si guarderanno bene dallo spingere la camera a voti inconsulti, perchè sanno che ciò comprometterebbe la pace interna non solo, ma ancora le relazioni coll'estero e quindi il credito pubblico, cose tutte che non possono non scemare la loro popolarità e condurre finalmente ad una crisi politica. Il potere, non meno che la proprietà, rende conservatori. Ed il ministero non mancherà di usare del suo ascendente sui proprii partigiani per conciliare l'interesse del partito con le esigenze del paese e con l'approvazione dell'estero.

Ma, si obbietterà, parlamentarismo vuol sempre dire governo della maggioranza, e questo, quand'anche nel proprio ben inteso interesse si astiene da ingerenze dispotiche, va tuttavia accompagnato da parzialità ed uniformità d'indirizzo. Ora, se vi è qualche cosa da desiderare, si è appunto un conseguente indirizzo politico, oggi, che compromesso e parlamentarismo sono concetti quasi inseparabili. Nè tali compromessi si fanno precipuamente tra i varii poteri dello Stato, nè tanto fra i due rami del parlamento, quanto nella stessa camera dei deputati.

Sono forse reminiscenze dalla storia costituzionale inglese che a molti scrittori fanno supporre nei loro ragionamenti l'esistenza nel parlamento di due partiti soltanto. Ma i tempi sono passati in cui si poteva dire con Cherbuliez che due sono gli elementi che si fanno valere in ogni società capace di sviluppo politico: il *toryismo* cioè ed il *whigismo*. Conservatori e liberali, reazionarii e progressisti, tali erano le antitesi escludenti ogni altro partito, quando si trattava di cangiare l'intero ordinamento costituzionale, come fu il caso di pressochè tutta l'Europa nella prima metà del secolo presente. Fatto però questo primo passo sulla via del progresso, l'organamento dei partiti si è differenziato sempre più, secondo una legge generale di evoluzione. Aggiungasi che oramai non sono soltanto le controversie costituzionali che dividono gli animi; la lotta tra Stato e Chiesa, le questioni economico-sociali, il principio di nazionalità hanno generato dei partiti non meno accentuati di quelli strettamente politici. Così nel *Reichstag* germanico e nel *Landtag* prussiano la situazione è determinata, non tanto dalle questioni politiche in senso stretto, quanto da quelle concernenti le riforme sociali e le relazioni fra Stato e Chiesa. In Austria i partiti si aggruppano secondo la nazionalità. La questione irlandese è politica soltanto in seconda linea, in prima linea è sociale e di razza. In Francia sono potenti ancora i clericali, e non tarderanno forse a diventarlo anche in Italia. E poi entro gli stessi partiti politici quante divergenze! La sinistra italiana è tutt'altro che omogenea, quella di Depretis non è quella di Crispi o di Bovio. In Francia la sinistra di Gambetta non è quella di Clémenceau: vi è un centro sinistro, una sinistra repubblicana, un'estrema sinistra. La sinistra germanica si divide in nazionali liberali, secessionisti, progressisti, democratici. Nella stessa Inghilterra colla sua classica distinzione fra *tories* e *whigs*, questi ultimi si sono suddivisi in liberali e radicali, prescindendo dagli intransigenti deputati irlandesi. — In una tale confusione di partiti, con-

tanta diversità di criterii, con tante sfumature entro i partiti medesimi, come formare una maggioranza compatta, stabile ed omogenea?

I fatti dimostrano che è oltremodo difficile, che le maggioranze sorgono e spariscono giorno per giorno, che si raccolgono intorno a questioni isolate, che i ministeri vivono di compromessi. Ora, per avere quella maggioranza fanatica tanto temuta dai trattatisti, ci vorrebbe una maggioranza stabile anzitutto, per eccitare sempre più gli animi ed elevare la persecuzione a sistema, e poi composta di uomini informati agli stessi principii, poichè è la fede in essi che genera il fanatismo, mentre il compromesso ne è la negazione. Una maggioranza sincera e compatta potrebbe formarsi in circostanze straordinarie, quando p. es. si trattasse di una rivoluzione economico-sociale. Ma chi vorrà credere che allora una camera alta disporrebbe di tanta influenza da « salvare la società »?

Passiamo ad un altro argomento addotto in favore del sistema bicamerale, quello cioè della conservazione delle tradizioni parlamentari.

A questo proposito dice il Vidari: « Se un'assemblea unica ci avesse ad essere, come mai si provvederebbe a conservare la tradizione degli affari? Ad ogni breve tratto il flusso e il riflusso dell'opinione pubblica, così mobile, incerta e capricciosa com'è, o caccierebbe nelle aule parlamentari delle ondate di gente nuova e inesperta, il cui solo titolo sarà l'intrigo od una sfrenata ambizione, oppure vi toglierebbe coloro che, essendosi già iniziati nella pratica degli affari, tuttavia or più non godono del favor popolare. Di tal modo si sarebbe sempre da capo, e la esperienza fatta si sciuperebbe sempre » (1).

Questo argomento poggia su di una base molto ipotetica. Esso suppone che la camera in occasione delle elezioni generali resti rinnovata quasi interamente, che rimanga composta di elementi nuovi alla vita politica e

(1) Vidari. Della prima camera ecc. Arch. giur. vol. X.

non pratici della procedura parlamentare. Ma può credersi sul serio che ai tempi nostri, in paesi aventi una lunga storia costituzionale, vengano ad un tratto rinnovati proprio tutti i membri della camera e non resti un numero sufficiente per conservare le tradizioni parlamentari? Neanche nella Francia del secolo decimonono, che è pur tanta ricca di rivoluzioni, si ebbe un' assemblea composta in tutto di uomini nuovi. In Italia una crisi come l'avvenimento della sinistra al potere non valse a rimuovere dalla camera gli uomini più eminenti del partito moderato. Per regola i deputati più autorevoli sono quasi sempre sicuri di essere rieletti. E ciò basta, poichè in un parlamento è necessario anzitutto che vi siano dei capi esperti; la gran maggioranza dei gregarii poco importa che contino molte legislature o siedano alla camera per la prima volta. Del resto difficilmente si può supporre che gli eletti, anche se prima non abbiano avuto alcun mandato popolare, siano dei neonati politici al punto da essere estranei affatto al governo della cosa pubblica ed alle sue esigenze. Sarebbe singolare davvero se oggi, che le questioni politiche sono discusse dappertutto, nei giornali, negli opuscoli, nei pubblici dibattimenti, nei teatri, nei caffè, oggi, che perfino l'aria può dirsi satura di politica, non ne conoscessero almeno i primi elementi quelli che aspirano alla rappresentanza.

Abbiamo successivamente respinto tutti gli argomenti addotti in favore del sistema bicamerale: la ragione storica come le ragioni dommatiche, e di queste tanto quella che si basa sul principio della ben intesa equità sociale, quanto quelle che si fondano sull'opportunità politica, accennino esse alla necessità di un freno alla camera popolare per la tutela sia del capo dello Stato sia del diritto della minoranza, oppure alla necessità di conservare le tradizioni parlamentari. Resta un ultimo argomento in favore della camera alta, che si fonda anch'esso su di un motivo di opportunità politica, vale a dire sul miglioramento delle leggi mediante la revisione.

Citiamo in proposito le parole di Casanuova: « Le discussioni anche moltiplicate in un'assemblea unica non offrono la stessa guarentigia di quelle che passano per due corpi differenti. La diversità degli interessi e delle vedute, dei pregiudizii e delle abitudini è assolutamente necessaria per considerare gli oggetti in tutti i loro rapporti. Gli uomini, che trattano lungo tempo insieme, contraggono dei legami, delle maniere di vedere, uno spirito di pratica e di corpo che trova il suo naturale correttivo in un'altra associazione. Può dunque la seconda assemblea riguardarsi come una corte d'appello dopo il primo giudizio » (1).

Quest'osservazione è giustissima. Un'assemblea non è infallibile, tanto meno se, secondo la sua composizione, non può dirsi una schietta e completa rappresentanza del popolo. Senza dubbio l'abolizione totale o parziale delle incompatibilità parlamentari, l'introduzione dello scrutinio di lista e del così detto voto limitato ne rialzerebbero l'autorità ed il livello intellettuale, la renderebbero una immagine più fedele dei sentimenti e delle aspirazioni popolari. Nondimeno un secondo esame delle leggi da parte di un'altra assemblea è sempre desiderabile, prima di tutto perchè trae seco il beneficio di obbligare la prima a mostrare di aver ragione, poi perchè, anche col sistema delle letture ripetute, è tuttavia lo stesso occhio che rivede il suo operato e per conseguenza non vede gli stessi errori (2).

Ora si tratta di esaminare se le camere alte, siano ereditarie o vitalizie, elettive o miste, abbiano un' autorità sufficiente ad esercitare un tale controllo, e se, nel caso di un risultato negativo, possa trovarsi un surrogato che senza inconvenienti per la vita costituzionale sarebbe atto ad adempiere allo stesso uffizio.

(1) Casanova. Dir. cost. Leg. 27.

(2) Palma. Dir. cost. vol. II. c. V.

IV.

LA CAMERA ALTA EREDITARIA

Il primo sistema degno di esser considerato è quello dell'eredità: per un motivo logico, poichè è l'anello che congiunge l'idea dello Stato feudale col concetto costituzionale moderno; — e per un motivo storico, poichè è proprio del paese classico del governo rappresentativo.

L'origine della presente camera dei pari è da cercarsi nel *wittenagemothe* del periodo anglosassone, assemblea, di cui era capo il re e di cui erano membri i *wittani* o *sapientes* del regno: i vescovi cioè, i conti delle provincie, i principali funzionarii del re ed un numero variabile di suoi amici e dipendenti. È dubbio se ne facessero parte i proprietarii minori.

La conquista normanna sviluppò il sistema feudale, il quale in Inghilterra, diversamente dai paesi continentali, era organizzato in modo da appoggiare il regio potere. I confiscati beni dei vinti vennero da Guglielmo I° distribuiti tra i nuovi baroni; tutti avevano titolo da lui, tutti gli dovevano omaggio e fedeltà. E l'assolutismo si sarebbe consolidato, se le ricordanze della libertà anglosassone non fossero rimaste vive negli antichi signori del paese non solo, ma eziandio nei nuovi, quando vincitori e vinti si fusero in un solo popolo. Aggiungasi che le elezioni dei re obbligarono i contendenti a concessioni di carte.

Ad ogni modo il *magnum concilium* — tale fu il nome dell'assemblea nell'epoca normanna — non fu mai abolito, e qualunque fosse la sua azione sotto il primo Guglielmo, il suo potere s'ingrandì ognor più di mano in mano che i varii sovrani erano costretti a concedere le

franchigie che precedettero la *Magna Charta* del 1215.

Nel gran consiglio sedevano i baroni temporali e spirituali *iure proprio*. Ma intanto sorge a poco a poco l'idea della rappresentanza. Già nel 1213 re Giovanni, convocando un'assemblea a St. Albans, vi aveva chiamato anche da ogni *township* del demanio reale quattro uomini *legali*; quindi, convocando il consiglio di Oxford, ordinò agli sceriffi che vi si mandassero da ogni contea quattro cavalieri. Si noti però che erano chiamati *ad loquendum* non già *ad faciendum* o *consentiendum*. Una vera rappresentanza si ha invece nel 1254, quando i reggenti dello Stato, radunando i baroni per andare a soccorrere Enrico III in Guascogna, ordinarono che intervenissero inoltre due cavalieri, scelti dalle contee, nonchè i rappresentanti delle diocesi, a fine di determinare i sussidii da accordarsi al sovrano. Compiuta la rivoluzione contro Enrico III, Simone di Montfort convocò nel 1264 un parlamento, cui chiamò, non solo clero e nobiltà, ma altresì i deputati delle città e dei borghi (il che più tardi gli valse la gloria di esser detto il fondatore della camera dei comuni). La composizione del parlamento si raffermò veramente nel 1295, quando Edoardo primo ci raccolse non solo, al modo antico, arcivescovi, vescovi, conti, baroni, ma anche capi dei capitoli, arcidiaconi, procuratori del clero delle cattedrali e delle diocesi, due rappresentanti di ogni contea, di ogni città e borgo, fondandosi sul motivo che ciò che concerne tutti fosse da tutti approvato. (1)

La regolare divisione del parlamento in cinque camere è una congettura. Ma certo vi fu un periodo transitorio in cui il clero maggiore e minore, i grandi ed i piccoli baroni, le contee, le città e i borghi sembrano

(1) . . . . *congruum nempe esse videtur, ut in ruina vel periculo universali universale etiam quaeratur auxilium, et quod omnes tangit ab omnibus probetur.*

inclinati a star da sè. Man mano però si concentrano in due assemblee. Il clero minore cessa, nel secolo XIV, dall'inviare speciali rappresentanti, i lordi spirituali si fondono coi temporali e divengono la camera alta; i deputati delle contee, delle città e dei borghi, attratti insieme dalla qualità di *rappresentanti*, formano la camera dei comuni.

Fino ad Enrico VIII un gran numero di abbati e di priori sono membri della camera dei pari, ma ne scompariscono dopo l'abolizione dei conventi. Vi rimangono gli arcivescovi ed i vescovi, non però perchè rivestiti di un pubblico uffizio (1), sibbene in virtù dei diritti feudali che loro sono acquisiti nell'assumere tale dignità. Il diritto di sedere nella camera alta quale pari temporale fu per molto tempo regolato in modo diverso. Man mano però si afferma la regola che è chiamato alla paria il capo di ogni famiglia appartenente all'alta nobiltà (*nobility*). Il re ebbe ed ha il diritto illimitato di aumentare il numero dei pari. Sotto Giorgio I fù bensì votato un *bill* tendente a fare della Camera alta una chiusa oligarchia, ma i comuni rifiutarono il loro consenso. Per l'unione colla Scozia la camera dei lordi si aumentò di 16 pari eletti per ogni legislatura, per l'unione con l'Irlanda di 28, eletti a vita; ambedue le categorie vi pervengono per elezione dei rispettivi corpi di nobiltà.

Varie sono le ragioni che fecero tenere alla camera dei pari il primato politico sino al secolo nostro, e che tuttora la lasciano intatta.

L'assolutismo regio tentò ad affermarsi in Inghilterra prima che nei paesi del continente. In Francia p. es., nello stesso tempo l'avvilita monarchia aveva dovuto largheggiare di concessioni coi suoi vassalli. Non era quindi il caso che i feudatarii avessero bisogno della borghesia

(1) Era per causa dell'uffizio pubblico che i dignitarii ecclesiastici furono ammessi nel senato di Napoleone III, e lo sono tuttora nella camera dei signori austriaca.

per tutelare i propri diritti contro il sovrano. Tutt'altro: era questi che aveva bisogno di soccorso. E l'ottenne dal popolo; ma, soggiogati i feudatarii, il popolo si vide abbandonato. All'opposto avvenne in Inghilterra. Quivi già Guglielmo il Conquistatore aveva cercato di indebolire quanto più potè l'aristocrazia. Questa d'altra parte non volle tollerare la tirannia di lui e tanto meno quella dei suoi successori. Vi si oppose e cercò una forza che l'aiutasse nella borghesia. In Inghilterra dunque nobiltà e borghesia furono concordi nel combattere il despostismo. L'opera liberatrice dell'aristocrazia inglese comincia colla *Magna Charta,* e la conferma finalmente associandosi alla *Dichiarazione* e all'*Atto dei Diritti.*

La nobiltà inglese non volle essere esente dalle imposte, e ciò pure contribuì ad annodare tra lordi e comuni un vincolo d'interesse. Diversamente avvenne in Francia, ove la nobiltà per delle pensioni non si faceva scrupolo di abbandonare al re la tassazione del popolo, ed ove il clero rifiutava di partecipare ai carichi pubblici. Nel 1614 il terzo stato aveva chiesto che l'imposta fosse pagata da tutti indistintamente. Il ché inquietò talmente gli ordini privilegiati, che la corona potè, senza rischio da parte loro, cessare dal convocare gli stati generali.

L'aristocrazia inglese non formava una casta. I figli cadetti dei pari erano *commoners* come gli altri cittadini. Quella nobiltà non ebbe poi certe pretensioni e pregiudizii pur troppo comuni sul continente. « La figlia d'un duca, dice Macaulay », quand'anche di regio sangue, non abbassavasi contraendo matrimonio con un illustre popolano..... La nobiltà del sangue tenevasi in un gran rispetto, ma per buona sorte del nostro paese non andava essenzialmente congiunta col patriziato. Lunghissima genealogia e stemmi antichissimi trovansi e dentro e fuori della camera dei lordi, e davansi uomini insigniti dei titoli più eccelsi ed uomini senza titoli conosciuti da ognuno per discendenti di quei cavalieri che avevano rotti i Sassoni alla battaglia di Hastings e scalate le mura di Gerusa-

lemme (1). » Felice fu poi quella istituzione antica la quale, invece di separare la nobiltà dalla borghesia, rese meno sensibile l'ineguaglianza, unendo nella camera dei comuni borghesi, cavalieri e figli dei lordi. Così questi ultimi, prima di entrare nella camera alta, spesso si temprarono alle lotte parlamentari nella camera dei comuni.

La camera dei pari si è sempre rinforzata coll' assorbire ciò che è venuto man mano elevandosi nella nazione, siano dotti come Brougham e Macaulay, siano generali ed ammiragli, come Clive, Nelson, Wellington, Napier, Wolseley, Beauchamp Seymour. Nè si è guardato, nell'elevare un uomo alla paría, alla professione esercitata ed alla classe sociale. Lord Lyndhurst era figliuolo d' un ritrattista, Saint-Leonards di un parrucchiere, Tenderten era stato cantore alla cattedrale di Canterbury, Eldon era figlio di uno spaccacarbone.

Ma tutto ciò, se nei tempi passati ha potuto rendere grande e rispettata la camera dei pari, non vale oggidì a giustificare la sua esistenza. Essa oramai è molto decaduta. Ed eccone le ragioni principali.

Prima di tutto la tendenza democratica dell'età moderna. Il popolo non comprende come basti l'esser figli di una certa famiglia per dettar leggi e farle obbligatorie per gli altri cittadini, nè è disposto a tollerare un ceto privilegiato che, quantunque benemerito dello sviluppo storico del paese, oramai non è solamente superfluo, ma i cui pregiudizii ed interessi particolari fanno regolarmente differire le più importanti riforme.

La transizione dell'Inghilterra da nazione agricola a nazione essenzialmente mercantile ha spostato il centro di gravità sociale e politico dalla proprietà immobile alla mobile, dalla nobiltà alla borghesia, e quindi dalla camera dei pari alla camera dei comuni.

L'eredità si poteva sostenere nei tempi in cui l'arte di governare era un privilegio di pochi e si trasmetteva

(1) Macaulay. Storia d'Inghilt. Introduzione.

nella famiglia. Oggi l'istruzione è diffusa largamente; la politica non è più un mistero; il popolo si è fatto conscio dei suoi diritti e vuole rivendicarli.

Bagehot osserva che per lo innanzi i lordi sovraneggiarono nello Stato, meno come camera alta, quanto per mezzo dei loro secondogeniti e dipendenti dei comuni. Ora, allargato il voto, ed avendo i « borghi putridi » perduto i loro deputati, è rotto quel vincolo di dipendenza.

La camera dei pari presenta in sè medesima dei difetti che spiccano di giorno in giorno più. L'indifferenza dei suoi membri cresce, poichè le qualità parlamentari che oggi si richiedono non si trasmettono ereditariamente. Il voto per procura distrugge la discussione, principio vivifico del regime rappresentativo. L'aula è la maggior parte delle volte deserta, ed a ciò contribuisce non poco che il *quorum* è di tre membri soltanto.

Non deve quindi far meraviglia se la camera dei pari non solo non ha conservato l'antica preponderanza, ma comincia ad essere negletta dagli uni, combattuta dagli altri. Statisti illustri, come Guglielmo Pitt, Canning, Peel, Palmerston han rifiutato di farne parte, per non iscadere nella loro autorità. Il suo prestigio si è diminuito gradatamente dopochè ha dovuto subire la volontà della camera dei comuni nelle questioni della più grande portata politica, economica e religiosa, come all'epoca dell'emancipazione dei cattolici, all'abolizione delle leggi sui cereali, alle due riforme elettorali, alle recenti leggi sulla Chiesa e sulle terre d'Irlanda e intorno all'abolizione del voto pubblico e della compra dei gradi nell'armata. Essa, secondo l'espressione di Bagehot, « è divenuta una camera di revisione avente un'autorità sospensiva ». Già nel 1833 Macaulay disse in una sua lettera scritta dalla camera dei comuni: « Sapete che i lordi sono stati così indiscreti da approvare un voto di censura al ministero. Il quale non pare disposto a tenerne gran conto, perchè fra un'ora noi avremo preso una risoluzione affatto con-

traria a quella della camera dei lordi. Poichè a nessuno importa una festuca di quanto essa possa deliberare intorno a pubbliche materie . . . . . Evidentemente l'istituzione della paria è avviata ad un placido tramonto ». Nell'agosto del 1880, quando il progetto di legge relativo alla condizione dei fittaiuoli irlandesi, approvato dalla camera dei comuni, era stato respinto dai lordi, ne sorse una viva agitazione nel paese, e il deputato O' Connor Power dichiarò che al principio della nuova sessione avrebbe presentato un *bill* così concepito: « La camera dei pari è abolita ». Lo stesso ministro Forster disse parole amare contro quella camera, venendo alla conclusione del deputato O'Connor, pel caso che i pari avessero persistito nella loro resistenza. Il gabinetto, è vero, si difese contro le lagnanze dell'opposizione per questo linguaggio, affermando che le opinioni manifestate dal sig. Forster non erano che le sue opinioni individuali e non quelle del ministero. Comunque sia, che questi punti di vista divergenti intorno all'esistenza della camera dei pari non sono stati stimati incompatibili coll' omogeneità del gabinetto, chi è che in ciò non scorga un segno della mutata pubblica opinione?

In Francia, già nel secolo scorso la costituzione inglese, celebrata da Montesquieu, svolta da Delolme, diventò argomento di ammirazione. Screditato il regime democratico dopo il periodo rivoluzionario, caduto con Napoleone il despotismo militare, comprendendo d'altra parte i Borboni essere impossibile reggere in Francia coi vecchi ordini dell'assolutismo, Luigi XVIII si risolse al tentativo di trapiantare nel suo paese le istituzioni inglesi, mosso a ciò fors'anche da una personale predilezione per la terra che nel lungo suo esilio gli aveva offerta l'ospitalità. La costituzione del 1814 creò dunque una camera di pari, in parte ereditarii, in parte vitalizii.

Sotto il governo dei Cento giorni, l'atto addizionale stabilì una camera di pari ereditarii. Napoleone stesso, è

vero, vi era poco propenso, e a Constant, che stava persuadendolo in favore della parìa, disse queste parole: « Avvertite bene che la parìa non è d'accordo collo stato presente degli spiriti. Essa offenderà l'orgoglio dell'esercito, deluderà l'aspettativa dei partigiani dell'eguaglianza, susciterà contro di me mille pretensioni individuali. Ove volete mai ch'io trovi gli elementi di un'aristocrazia che la dignità di pari esige? Le antiche fortune sono nemiche, parecchie delle nuove sono turpi, cinque o sei nomi illustri non bastano. Senza rimembranze, senza splendore storico, senza grandi proprietà, su che mai sarà fondata la mia parìa? Quella d'Inghilterra è tutt'altra cosa. Essa è al di sopra del popolo, ma non gli è stata mai contraria; sono i nobili inglesi che han dato la libertà all'Inghilterra, e ad essi si è debitori della *Magna Charta.* Essi sono diventati grandi colla costituzione e formano un tutto con quella ».

Tornato al potere, Luigi XVIII volle assimilare davvantaggio la sua parìa a quella inglese. L'ordinanza del 19 agosto 1815 disse: « La dignità di pari è e resterà ereditaria di maschio in maschio, per ordine di primogenitura, nella famiglia dei pari che compongono attualmente la nostra camera dei pari. — La stessa prerogativa è accordata ai pari che noi nomineremo all'avvenire . . . . » Non bastava. « All' avvenire, dice l' ordinanza del 25 agosto 1817, niuno sarà da noi chiamato alla camera dei pari, eccettuati gli ecclesiastici, se non ha, prima della sua nomina, ottenuto dalla nostra grazia l'autorizzazione di formare un maggiorasco, e se non ha istituito questo maggiorasco ».

Tra gli scrittori contemporanei, Beniamino Constant si promise molto dalla parìa ereditaria. « La parìa egli disse, sarà una magistratura e nel tempo medesimo una dignità, così meno esposta ad essere assalita e più suscettibile ad essere difesa. Notate inoltre che, se questa prima camera non è ereditaria, farà d'uopo determinare il modo per rinnovare i suoi elementi. Sarà essa nomi-

nata dal re? Una camera nominata dal re sarà tanto forte da contrappesare un'altra assemblea emanata dall'elezione popolare? Nella parìa ereditaria, i pari si fanno forti dell'indipendenza che acquistano subito dopo la loro nomina, perocchè agli occhi del popolo assumono un carattere molto più importante di quello di semplici delegati della corona. Volere due camere, una nominata dal re, l'altra dal popolo, senza una fondamentale differenza (giacchè elezioni a vita troppo somigliano ad ogni altra forma d'elezione), è lo stesso che mettere di fronte due poteri che abbiano appunto bisogno d'un intermediario: io intendo il potere del re o del popolo (1). »

Ma questo ragionamento non persuase nessuno. L'afferma lo stesso Constant: « La parìa ereditaria fra tutte le nostre istituzioni è forse l'unica dall'opinione respinta con una perseveranza fino ad ora invincibile. »

Infatti la camera dei pari francese era come plebe invisa alla nobiltà antica, ai democratici come patrizia. Essa avrebbe potuto vivere in un paese che avesse contribuito a far prosperare, in un paese, ove si custodiscono le tradizioni. Tale era il caso dell'Inghilterra. Non così in Francia, ove la nobiltà dell'antico regime si era avvilita dinanzi al re, mentre opprimeva il popolo, ove la nobiltà della Ristaurazione non era certo tutta amante del novello statuto, ove il governo libero era stato soffocato per secoli e, quando rivisse, comparì come cosa moderna e creata dalla mente umana. È vero che i pari si mostrarono talvolta più liberali dei deputati ultra-realisti: sono noti il loro rigetto della legge sui maggioraschi e la condotta da essi tenuta nel 1823 in occasione della guerra spagnuola. Ma, contrariamente alla previsione del Constant, il loro prestigio scemò per le ripetute *infornate* (nel 1827 Villèle ottenne dal re la nomina di 76 nuovi pari), nè seppero opporsi al ministro Polignac, allorchè questi colla sua imprudenza fece cadere la monarchia

(1) Constant. Cours de polit. const. vol. I. ch. IV.

borbonica. E così la parìa ereditaria sparì per sempre colla Rivoluzione del Luglio.

L'eredità ha luogo tuttora nella camera dei magnati dell'Ungheria, e in parte nella camera dei pari portoghese non che nelle camere alte di Austria e di parecchi Stati dell'Impero germanico, ove alcune antiche famiglie (per lo più quelle principesche mediatizzate sul cominciare del secolo) hanno avuto dal sovrano il diritto di sedere nella camera dei « signori. »

Negli altri Stati civili una camera ereditaria oramai sarebbe impossibile: moralmente, perchè incompatibile collo spirito democratico del tempo; materialmente, perchè in alcuni paesi la nobiltà (unico elemento di una camera dei pari) non esiste, come negli Stati Uniti ed in Norvegia, e negli altri non esiste quale corpo separato, così in Italia e nel Belgio. In ogni modo là, dove esiste, non ha nè i mezzi intellettuali nè quelli economici per poter pretendere una posizione privilegiata. Per avere una camera ereditaria, non basta nominare membri di essa, che trasmettano semplicemente quella qualità di padre in figlio. Fa d'uopo assicurare loro un patrimonio bastante per provvedere al loro lustro e decoro e più alla loro indipendenza. Onde è che in Inghilterra alla parìa è connaturale l'istituzione dei maggioraschi, e che la Francia della Ristaurazione non tardò ad emanare una legge in proposito. Ma oggi come si saprebbe risuscitare quella reliquia dell'epoca feudale? Il maggiorasco è vizioso dal punto di vista del diritto razionale, è in disarmonia colle teorie economiche del tempo nostro, contraddice al sistema delle leggi positive della più parte dei paesi civili, e là, dove si è ancor conservato, è odioso alla pubblica opinione.

V.

LA CAMERA ALTA VITALIZIA.

Le camere vitalizie si costituiscono in tre modi: per nomina governativa — per composizione di eminenti uffiziali pubblici — per cooptazione.

Di nomina governativa furono: la prima camera dei Paesi Bassi dal 1814 al 1848, la camera dei pari della Monarchia del Luglio, il senato spagnuolo dal 1845 al 1868, il senato del secondo Impero, e in parte quello del primo.

Di nomina governativa è tuttora il senato italiano, e tali sono in parte la camerá dei pari portoghese, le camere dei signori austriaca e prussiana non che le camere alte di alcuni Stati germanici, come quelle della Baviera, del Württemberg, della Sassonia.

Il senato esclusivamente regio è dunque oramai ristretto alla sola Italia. Prenderemo quindi, in questa parte della nostra dissertazione, il senato italiano per tipo, senza occuparci delle altre camere della medesima specie. Soltanto della paria di Luigi Filippo, sul cui modello quel senato è foggiato, convien dire alcune parole.

La carta della Monarchia del Luglio statuì che i pari fossero nominati a vita dal re, ed in numero illimitato. Le categorie delle persone atte ad esser promosse alla dignità di pari si potevano ridurre a tre classi principali: gli uni traevano la loro capacità dai servizii resi al paese in una pubblica posizione (uomini politici — uffiziali generali — amministratori — magistrati — membri dei consigli generali e municipali); gli altri la traevano dalla notabilità intellettuale (membri dell'Istituto di Francia); altri finalmente la traevano dal censo.

Lo Statuto di Carlo Alberto si è, con poche modificazioni, informato agli stessi criterii. Ecco quanto sancisce il suo art. 33: «Il senato è composto di membri nominati a vita dal re, in numero non limitato, aventi l'età di 40 anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli arcivescovi e vescovi dello Stato.

2. Il presidente della camera dei deputati.

3. I deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio.

4 e 5. I ministri e i ministri segretarii di Stato.

6. Gli ambasciatori.

7. Gl'inviati straordinarii dopo 3 anni di tali funzioni.

8. I primi presidenti e presidenti del magistrato di cassazione e della corte dei conti.

9. I primi presidenti dei magistrati di appello.

10. L'avvocato generale presso il magistrato di cassazione ed il procuratore generale, dopo 5 anni di funzioni.

11. I presidenti di classe dei magistrati di appello dopo 3 anni di funzioni.

12. I consiglieri del magistrato di cassazione e della camera dei conti dopo 5 anni di funzioni.

13. Gli avvocati generali o fiscali generali presso i magistrati di appello dopo 5 anni di funzioni.

14. Gli ufficiali generali di terra e di mare. Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da 5 anni quel grado in attività.

15. I consiglieri di Stato dopo 5 anni di funzioni.

16. I membri dei consigli di divisione dopo tre elezioni alla loro presidenza.

17. Gli intendenti generali dopo 7 anni di esercizio.

18. I membri della regia accademia delle scienze dopo 7 anni di nomina.

19. I membri ordinarii del consiglio superiore d'istruzione pubblica dopo 7 anni di esercizio.

20. Le persone che con servizii o meriti eminenti avranno illustrata la patria.

21. Le persone che da tre mesi pagano 3000 lire d'imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria. »

Il Balbo difese un tale senato di nomina governativa con quest'argomento che, trattandosi di costituire una monarchia e non una repubblica, bisognava farla realmente, di maniera che il monarca non rimanesse solo a fronte dell'assemblea nominata dalla nazione. Oggi però lo scopo di un istituto politico non può esser concepito quale tutela di una prerogativa regia che sarebbe necessario mantenere ad ogni costo. Il potere regio non è qualche cosa di assoluto: se l'assoluto fosse di questo mondo, per la società politica consisterebbe in ciò che il più gran numero possibile dei suoi membri vi trovasse la massima possibile felicità. E tale è infatti il concetto che la maggior parte dei moderni si formano dello scopo dello Stato. Se dunque la nazione è persuasa dell'opportunità della monarchia, se crede di vivere meglio sotto di essa che sotto un altra forma di governo, il re sarà rispettato e non avrà bisogno della finzione del diritto divino, di prerogative artifiziali e d'istituti per difenderle. D'altra parte se nasce veramente un conflitto tra il re e la rappresentanza del popolo, dovrassi lasciare a quello la facoltà di troncare la questione colla nomina di senatori unicamente incaricati della sua difesa? Sarebbe far la parte giudice in causa propria, senza avvertire per altro che si toglierebbe con ciò l'impersonalità alla corona e la si getterebbe nella lotta dei partiti, cosa che i principii del governo rappresentativo riprovano in modo assoluto. Sarebbe viziare la natura della camera alta, il cui uffizio non è quello di guardia di corpo, bensì un uffizio legislativo e quindi imparziale, poichè le leggi son fatte per tutta la nazione, e non a profitto di un singolo suo potere. Del resto con un governo parlamentare non vi è nulla da temere a questo riguardo, dipendendo la nomina effettiva dei senatori dal ministero uscito dalla maggioranza della camera dei deputati. E così il vantaggio che il Balbo vorrebbe colla

nomina governativa dei senatori procurare al monarca, riesce illusorio. D'altra parte, la nomina ministeriale presenta essa delle guarentigie sufficienti per formare un senato indipendente ed autorevole?

Una guarentigia, è vero, vi è, in quanto non si può nominare chicchessia alla dignità senatoria: il potere esecutivo deve tenersi entro i limiti delle categorie stabilite dallo Statuto, categorie da un lato abbastanza varie e numerose da non costituire privilegii di classe e di ceto, dall' altro, salva qualche eccezione, sanzionate dall'opinione pubblica, perchè corrispondenti ad un merito reale.

È giusto altresì avvertire che il senato vitalizio, com'è costituito in Italia, non è affatto privo di una qualche base popolare. I senatori sono nominati dal ministero, ed il ministero alla sua volta è scelto dal capo dello Stato in seguito al voto della maggioranza della camera popolare. Ma appunto questa dipendenza dalla maggioranza parlamentare, dipendenza cui una tale camera alta non può sottrarsi, è del tutto contraria alla previsione di quelli che raccomandano la nomina regia.

Ad un peccato di origine del senato italiano accenna il Palma. « L'ultimo dei deputati, egli dice, ha un potere effettivo, perchè dietro a lui ci stanno i 50 i 100 mila che gli han dato l'uffizio di rappresentarli; il più illustre senatore non è che un individuo. Se ha un valore proprio, il suo voto varrà come quello di un cittadino eminente, sminuito anzi di efficacia dalla nomina del potere esecutivo; certo provenendo da un uomo insigne, avrebbe molto maggior peso se fosse avvalorato dal suffragio popolare. Se non ha valore per sè, tutti i decreti regii non potranno dargli l'autorità morale di un deputato eletto dalla nazione. Non sono quindi atti nè a sostenere efficacemente la corona, nè a moderare l'altra camera, più di quello che ella medesima voglia concedere. Ma l'arco che non è capace di resistere non è capace nemmeno di appoggiare, e non può essere in istato di dare nessun

efficace appoggio un'assemblea da cui non può aspettarsi alcuna efficace resistenza (1). »

Cavour l'osservava fin dal 1848, quando trattavasi di modificare lo Statuto di Carlo Alberto. « Una camera, egli disse, una camera scelta dal potere esecutivo fra certe categorie dalla legge stabilite, sarà probabilmente un corpo politico rispettato per i suoi lumi, per la sua integrità, ma non eserciterà mai un'influenza tale da poter contrabilanciare l'azione della camera popolare. L'opinione pubblica, questa vera regina della società moderna, considererà i membri chiamati a comporla come i deputati del governo, quindi le loro deliberazioni non saranno mai reputate pienamente indipendenti e non avranno mai grande autorità. E non varrà il dire che si rimedierà a tale inconveniente col fare entrare nella camera a vita uomini influenti e popolari. Giacchè i più fra loro rifiuteranno l'onore ad essi offerto, onde far parte della camera dei deputati che porge più ampia ed animata sfera ai loro talenti, alla loro ambizione. Qualunque sia la lealtà del potere esecutivo, il suo desiderio di formare un senato popolare ed indipendente non giungerà a fare altro che a costituire un corpo onorato, stimato, ma privo d'influenza politica. Quindi esso sarà ridotto ad esercitare le funzioni di consiglio di Stato perfezionato, cioè a migliorare la redazione delle leggi che escono imperfette dalla camera popolare ed a preparare gli argomenti che versano sui punti più difficili della legislazione. La camera dei pari francese, dopo la Rivoluzione di Luglio, quantunque racchiudesse, oltre le antiche illustrazioni dell'Impero, molti uomini distinti per meriti letterarii, scientifici e per glorie militari, non che varii dei primi magistrati e dei più abili amministratori del regno, non fu mai un vero potere politico, piegò avanti a tutti i ministri, nè contrastò mai colle mutabili maggiorità della camera dei deputati. »

(1) Palma. Dir. cost. vol. II, c. V.

Un difetto fondamentale della camera alta di nomina regia si è che, quantunque indipendenti siano i suoi membri quali individui, non potrà esserlo il senato come corpo collettivo. Causa ne è la nomina governativa non limitata. Senza dubbio, dal punto di vista del regolare e pacifico andamento politico, la facoltà di nomina illimitata è preferibile alla limitata. Con quest'ultima infatti, se la camera alta, dopo replicati voti dell'assemblea popolare, malgrado la opinione pubblica, persiste in una resistenza sistematica contro una politica voluta dalla maggioranza della nazione, non vi è modo di sciogliere il conflitto se non ricorrendo a misure straordinarie ed illegali. Dove si ha invece la nomina non limitata, si rimedia al conflitto mediante le così dette *infornate*. Ma poco degna è la parola, e meno ancora l'espediente. Nè solo pei senatori che ne formano il materiale, ma eziandio pei ministri che se ne valgono, poichè ciò che ottengono, l'ottengono per la forza numerica (e quasi si direbbe fisica), mentre potrebbero riportare una legittima vittoria basata sulla convinzione generale (sola vittoria degna di un governo rappresentativo), qualora la camera alta fosse elettiva e potesse quindi essere sciolta, a fine di appellare alla pubblica opinione.

Il senatore Alfieri di Sostegno in un suo articolo dell'anno scorso (1) deplora nel senato italiano la mancanza di coesione, di solidarietà entro le singole categorie di cui quel corpo si compone. « Se i membri, egli dice, di parecchie categorie non si conoscono gli uni gli altri, come può il pubblico conoscere l'attitudine di ciascuno d'essi alle funzioni senatorie o il valore sociale e politico d' tutta quanta la categoria? In un paese dove, da una provincia all'altra, gli uomini eminenti non sono conosciuti, quale autorità può dare una distinzione di cui la moltitudine ignora il motivo? » Sarebbe un primo

(1) Alfieri di Sostegno. Les pouvoirs publics en Italie. Nouvelle Revue. 15 déc. 1881.

passo, prosegue, di pubblicare ogni anno una lista dei cittadini che hanno i titoli voluti per essere eletti. Si formerebbe così in ogni regione del paese e per ogni categoria dei notabili un corrente d'opinione che indicherebbe, senza imporli, i più degni ed i più stimati alla scelta della corona. Pei censiti, è vero, l'importanza di queste liste sarebbe quasi nulla. Affinchè però quei potenti elementi della vita sociale, che sono la proprietà e l'industria, fossero rappresentati nel modo più degno, farebbe d'uopo che tutti quelli che pagassero da 3 anni un'imposta di L. 3000, fossero chiamati a compilare la lista dei candidati da scegliere nella doppia categoria dei proprietarii e degli industriali, fra quei che pagano da 3 anni un'imposta di L. 9000. Una disposizione analoga verrebbe giustamente applicata alle categorie 18 e 19 — quelle della scienza e della pubblica istruzione. È qui sarebbe conforme allo spirito democratico moderno di chiamare alla formazione delle liste anche gl'insegnanti d'ordine inferiore, purchè abbiano un grado universitario, e forse tutti i dottori delle diverse facoltà. Un tale ordinamento concilierebbe le esigenze del tempo moderno colla lettera dello statuto che dà al re la nomina dei senatori.

Il compromesso è ingegnoso, ed è innegabile che, ove fosse effettuato, significherebbe un progresso. Ma il mezzo ci pare troppo poco energico per poter compensare nel senato l'aumento di prestigio che la camera dei deputati guadagnerà per l'allargamento del voto e lo scrutinio di lista. Dubitiamo altresì che la sola pubblicazione dei nomi dei notabili varrebbe a suscitare nelle varie regioni una discussione tanto viva da formare in favore di alcuni di essi un corrente d'opinione pubblica. Un difetto intrinseco della proposta è poi il disuguale trattamento delle diverse categorie, di cui le une avrebbero il diritto di presentare le loro liste alla scelta della corona, mentre le altre sarebbero limitate alla pura e semplice pubblicazione dei nomi. Non basta. Per una delle cate-

gorie, quella cioè dei censiti, la condizione della nomina è resa più difficile di quello che era per lo innanzi, vincolandola al pagamento d'un'imposta di L. 9000. Non è forse ciò una modificazione dell'art. 33 dello Statuto? E se la si ammette per una singola categoria, che cosa impedisce di estenderla a tutto l'articolo?

Il progetto del senatore Alfieri si accosta alquanto al sistema adottato per la scelta del senato del Brasile, secondo il quale i senatori son nominati a vita dall'imperatore fra i proposti in tripla lista dalle provincie.

Cavour dichiarò un tale sistema più difettoso di quello della nomina regia diretta. « I senatori, egli disse, non essendo eletti direttamente dal popolo, e ricevendo in parte il loro mandato dal potere, non avranno maggiore influenza che se fossero nominati da questo. Gli uomini autorevoli non vorranno correre i rischi di una elezione che da sè non sortirebbe nessun effetto. Quindi le liste dei candidati non racchiuderanno che mediocrità. Il governo, costretto a scegliere fra queste, farà delle scelte poco grate al pubblico e che avranno l'inconveniente di suscitare infiniti malumori ed uno spirito tenace di opposizione in tutti gli amici e fautori dei non prescelti . . . La prerogativa di cui sarebbe investito il potere gli riuscirebbe più di danno che di utilità. Inefficace ad impedire l'opinione che domina nel corpo elettorale di dominare nel senato, riuscirebbe a rendere questo corpo meno autorevole e meno potente che s'egli fosse il risultato diretto dell'elezione ».

Passiamo alla seconda specie della camera vitalizia, quella composta di eminenti uffiziali pubblici. Le camere alte dei singoli Stati dell'Impero germanico si compongono in parte di membri che vi siedono per ragione d' ufficio. Nella camera dei signori austriaca gli arcivescovi ed i vescovi principi siedono di diritto. La stessa regola valeva nel senato di Napoleone III per i cardinali, per i marescialli ed ammiragli.

Stuart Mill assomiglia una camera alta tutta composta secondo questo sistema al senato romano. Per lui i difetti di un'assemblea democratica sono i difetti del pubblico medesimo: il manco di sapere e di educazione speciale. Ad ovviare a tali difetti conviene associarle un corpo le cui note caratteristiche siano appunto il sapere e la speciale educazione. Se l' una è la camera del popolo, l'altra dev'essere quella degli statisti. L' autore desidera una tale camera alta per l'Inghilterra, indicando le categorie di cui si comporrebbe, categorie per altro che non si distinguono molto da quelle enumerate nell'art. 33 dello Statuto italiano (1).

Ma l'analogia col senato romano non regge. In Roma i senatori non erano tali di diritto perchè occupavano un'alta posizione nello Stato, ma dovevano essere iscritti nel senato dai censori nominati dal popolo ogni quinquennio. Nè deve dimenticarsi che i personaggi i quali passavano dal consolato, dalla pretura, dall'edilità, dal tribunato della plebe al senato erano diventati consoli, pretori, edili curuli, tribuni mediante l'elezione dei comizii popolari. I moderni uffiziali pubblici sono invece nominati dal potere esecutivo.

È poi da avvertire che, se lo Stuart Mill desidera che una camera alta composta di eminenti uffiziali pubblici sia introdotta in Inghilterra, con ciò non raccomanda una tale composizione incondizionatamente. L' Inghilterra è un paese eminentemente conservatore, ed ove si decidesse ad abbandonare il sistema della parìa ereditaria, avversa com' è ai mutamenti radicali, è probabile che si atterrebbe piuttosto ad un principio che congiungesse il passato col presente invece di abolire addirittura la camera alta od anche di farla uscire dall'elezione popolare. E forse che la modificazione proposta da Stuart Mill non vi farebbe prova tanto cattiva quanto nei paesi continentali. Il governo inglese fu ed è tra i governi civili quello

(1) Stuart Mill. Il gov. rappres. c. XIII.

meno affetto da burocrazia. Negli Stati continentali però una camera composta di uffiziali pubblici non sarebbe giammai un'assemblea di statisti, ma un'assemblea di funzionarii, non una camera politica, ma una camera burocratica. La *routine* amministrativa vi si sostituirebbe ai concetti più alti e più liberi del legislatore, e ne risulterebbe una invincibile antipatia, un conflitto continuo tra i due rami del parlamento.

Veniamo alla terza modalità della camera vitalizia, quella cioè che si compone per cooptazione. Fu questo il sistema usató pel senato francese dell'anno VIII, il quale però doveva scegliere tra i candidati propostigli dal primo console, dal tribunato e dal corpo legislativo. È in parte accolto pel senato dell'attuale repubblica francese, in cui un quarto dei membri (75) sono scelti a vita dall' assemblea medesima.

Una camera alta composta in questo modo sarebbe indipendente, sì, ma diverrebbe un corpo chiuso, una istituzione a sè, non collegata col popolo, da cui non trae la sua autorità, e che d'altra parte non è disposto a riconoscere ciò che non è di diritto popolare, diverrebbe infine imbevuta di pregiudizii riguardanti il suo particolare interesse. Bluntschli raccomanda quel sistema, dicendo che è ad èsso che le società degli scenziati devono la loro efficacia sull'opinione pubblica Ma è appunto per questo metodo che le accademie scientifiche si accusano così spesso d'immobilità, di parzialità e di chiudersi innanzi ai nuovi bisogni della scienza.

VI.

LA CAMERA ALTA ELETTIVA.

Le camere alte elettive si dividono in tre categorie: quella eletta da corpi speciali — quella eletta dallo stesso corpo che nomina la camera dei deputati — quella eletta nel seno dell'assemblea nazionale.

L'elezione da parte di corpi speciali si attiene a tre criterii: al privilegio di ceto e di classe — all'autonomia locale — al censo.

Il privilegio è la nota caratteristica dell' elezione di una gran parte della camera dei signori prussiana. Essa si compone (oltre ai 66 pari ereditarii, agli 85 a vita ed ai 4 per ragion d'ufficio) di 100 rappresentanti della gran proprietà, di 11 di università e fondazioni e di 38 delle principali città. In Sassonia vi hanno 22 rappresentanti dei grandi proprietarii. Nel Baden la camera alta novera fra i suoi membri due deputati delle università e otto nominati dai possessori di terre signorili.

Su questa specie di elezione non entreremo in alcuna discussione, poichè ha un carattere del tutto locale e contingente, propria com'è di paesi ove vegetano ancora certe reminiscenze feudali ed uno spirito di corpo e di ceto che oramai non è che un' anacronismo.

Al criterio dell'autonomia locale devono la loro esistenza, benchè in modo diverso, il senato dell' attuale repubblica francese, quello degli Stati Uniti d'America, il consiglio degli Stati svizzero, le prime camere di Svezia e dei Paesi Bassi.

Abbiamo già detto che un quarto dei membri del senato francese si reclutano per cooptazione. Il vero suo carattere però è quello della camera alta elettiva,

poichè tre quarti dei suoi membri (225) sono eletti da corpi speciali. A ciascun dipartimento è attribuito un certo numero di seggi senatorii. Si ebbe in ciò riguardo alla popolazione delle varie regioni, ma non se ne seguì esattamente la proporzione. Così il dipartimento della Senna che ha 2,300,000 abitanti vota per 5 senatori, mentre quello del Rodano, che ne conta 700,000, vota per 4. Le elezioni si fanno entro i singoli dipartimenti a scrutinio di lista; meno s'intende in quelli che mandano un solo senatore. Il corpo degli elettori si compone dei membri della camera dei deputati, dei consiglieri generali e circondariali e dei delegati di ogni comune.

A questo proposito Bard e Robiquet scrivono: « Il senato francese è nominato senza alcuna condizione di censo, nè per gli elettori, nè per gli eletti, dai delegati dei consigli comunali. E che sono questi consigli comunali formati dagli umili coltivatori di campagna, se non la rappresentanza la più popolare e la più democratica che esista nel nostro paese? Le nostre istituzioni senatorie offrono anche questo singolare spettacolo della preponderanza politica attribuita, non alla fortuna, non alla coltura intellettuale, ma alla classe la più modesta e la più diseredata dei benefizii dell'istruzione (1). »

Ma la realtà delle cose è lungi dal corrispondere ad un tale ottimismo. Distinguendo le varie categorie elettorali, si vede che il totale dei deputati, dei consiglieri generali e circondariali raggiunge appena il numero di 6,900, mentre i comuni mandano quasi 36,000 delegati. Siccome poi tutti i comuni, qualunque sia la loro popolazione, più di un delegato non possono mandare, e formando i comuni inferiori ai 1000 abitanti più di tre quarti di tutti i comuni di Francia, ne segue che i senatori non sono in sostanza che i rappresentanti dei piccoli comuni rurali. E così l'elezione dei senatori è tolta alle classi intelligenti ed ai proletarii delle città ed è

(1) Bard et Robiquet. La const. franç. de 1875 p. 215.

stata data invece ai proprietarii ed ai contadini dei villaggi. Un vero privilegio dunque, e tanto più odioso, in quanto si nasconde sotto apparenze democratiche. Il concetto di dare nelle elezioni maggiori voti alle campagne che alle città non è veramente nuovo. Esempii ne sono i comizii tributi di Roma ed i piccoli borghi inglesi prima della riforma elettorale del 1832. Una tale prevalenza pareva giustificata quando le nazioni erano ancora precipuamente agricole, condizione di cose che durava fino al secolo nostro. Ora però nei più civili Stati europei non è certo l'elemento rurale il predominante. Come spiegarsi adunque il sistema adottato dalla costituzione del 1875? Gli è che il modo di elezione del senato francese non è il risultato di un pensiero razionale applicato a condizioni particolari e bisogni reali, ma semplicemente il prodotto di una combinazione reazionaria tendente ad assicurare nella camera alta una maggioranza monarchica e clericale. E difatti il senato secondò il presidente Mac-Mahon nel suo tentativo di colpo di Stato e, fallito questo, senza essere, dopo le nuove elezioni, monarchico, non ha perciò meno costantemente lavorato ad arrestare la camera dei deputati nelle sue tendenze liberali ed anticlericali. A questo deplorevole antagonismo avrebbe rimediato alquanto il progetto di riforma delle elezioni senatorie del ministero Gambetta, progetto al quale disgraziatamente non toccò nemmeno l'onore della discussione.

Al criterio dell'autonomia locale s'informa pure, ma in maniera diversa, l'elezione del senato degli Stati Uniti. Ivi, quando si discusse la costituzione del 1787, prevalse la opinione che, siccome s'istituiva una camera di rappresentanti i cui membri erano determinati per ogni Stato in ragione della sua popolazione, così, nel costituire la camera alta, si dovesse aver di mira l'indipendenza di ciascuno degli Stati, epperciò ad ognuno eguali seggi vi si dovessero attribuire. Di tal guisa per quanto forte fosse negli Stati grandi la volontà di sottomettersi i piccoli, e per quanto la loro volontà guadagnasse ter-

reno nella camera dei rappresentanti, essa nel senato troverebbe un' autorevole resistenza. Così avviene che il più piccolo Stato dell'Unione — Delaware — il quale alla camera dei rappresentanti non invia che un solo deputato, al senato per contro manda due senatori, non altrimenti che New-York che pure, per la sua popolazione, conta nella camera 40 rappresentanti.

I membri del senato non sono eletti dal comune corpo elettorale, sibbene ricevono il loro mandato dalle singole legislature. Due sono le principali ragioni di avere affidato questa elezione all'organo legislativo delle autonomie locali. Prima di tutto i senatori non sono propriamente rappresentanti del popolo, bensì dello Stato che li elegge. Se il senato americano non è un' assemblea di plenipotenziarii dei singoli governi, come il *Bundesrath* dell'Impero germanico, esso si accosta almeno al concetto di quella camera di statisti che Stuart Mill desidera accanto alla camera popolare. Esso non è soltanto un' assemblea legislativa, ma partecipa in gran parte al potere esecutivo: i trattati colle potenze estere da esso (e non dall'altra camera) devono ottenere l'approvazione, esso concorre nella nomina dei più alti funzionarii, come dei ministri, degli inviati all'estero, dei giudici della suprema corte federale; esso sceglie nel suo seno dei comitati incaricati della sorveglianza delle diverse amministrazioni dello Stato. Ora se il popolo suole avere un giusto istinto nella scelta dei suoi legislatori, esso d' altra parte non può discernere tanto bene, ove i criterii siano complicati, ove all'attitudine legislativa si debba aggiungere la politica ed amministrativa, ove, in una parola, non trattisi di eleggere rappresentanti, sibbene di trovare degli statisti che conciliino gl'interessi dell'autonomia locale e del potere centrale o che partecipino alla legislazione non solo ma anche al governo in senso stretto. Ad una tale scelta dev'essere più atto un corpo di sua natura politico che non una fortuita agglomerazione di semplici cittadini. Vi è inoltre una ragione d'ordine pratico che parla in fa-

vore dell'elezione da parte di un corpo numericamente ristretto: essendo due solamente i senatori da eleggere in ogni Stato, e formando lo Stato un solo collegio, l'enorme massa degli elettori ordinarii, se ad essi l'elezione fosse affidata, disperderebbe i suoi voti su molte persone, dimodochè o si dovrebbero eleggere i candidati a maggioranza relativa, ovvero non si finirebbe coi ballottaggi. In entrambi i casi si rischierebbe di avere dei senatori rappresentanti non dello Stato ma di una maggioranza fortuita ed incoerente.

Il sistema americano venne imitato nelle altre confederazioni dell'America non che in Isvizzera, al cui consiglio degli Stati ogni cantone manda due consiglieri.

Un' analogia estrinseca può farsi tra questo modo di elezione e quello adottato nei Paesi Bassi ed in Isvezia, che consiste nel far nominare i membri della prima camera dalle assemblee provinciali, in numero diverso, s'intende, secondo la popolazione della provincia. Diciamo un'analogia estrinseca, perchè la ragione intrinseca del sistema americano, basato com'è sul rapporto federativo, non può sussistere in uno Stato unitario. Egli è evidente che in una monarchia unitaria un consiglio provinciale non può avere quell'importanza e quei diritti cui pretende una legislatura in una repubblica federativa. Resta la questione della opportunità, vale a dire se il consiglio provinciale sia idoneo ad eleggere i membri della camera alta.

Il Palma, fautore di questo sistema lo raccomanda così: « A me pare . . . . . che ogni provincia la quale avesse un generale illustre, un ammiraglio, un insigne amministratore o scienziato, un autorevole gran proprietario e industriale, si recherebbe a debito di eleggerlo a senatore, mentre sarebbe forse più facilmente trascurato dalla volubile gelosia democratica. Ed usciti dai consigli provinciali, i quali sono, come i rappresentanti della nazione, eletti popolarmente, scelti da consiglieri ossia da elettori segnalati o avvezzi all'amministrazione della

provincia che ha più o meno stretta relazione colle cose dello Stato, eletti per un tempo piu lungo, rinnovati parzialmente, presieduti da capi scelti da loro medesimi; io crederei risolversi meno imperfettamente il problema così capitale in ogni Stato libero, di costituire un potere autorevole, pratico delle cose dello Stato, non ostile al popolo, anzi forte dell'origine popolare, e quindi atto ad imporre la moderazione ossia l'ordinato progresso (1).

L'obbiezione principale che vi si può fare se la fa lo stesso autore: « L'unica ragione vera contro questo sistema sarebbe che, essendo i nostri consigli provinciali corpi amministrativi, e dovendo al possibile tenersi lontani dalla politica, il dar loro l'elezione dei senatori sarebbe alterarne i criterii di composizione, farli diventare corpi politici e quindi peggiorare l'amministrazione locale (2). »

A noi quest'obbiezione pare tanto grave da controbilanciare tutti i vantaggi che militano in favore del metodo proposto. In molte parti d'Italia si usa all'epoca delle elezioni amministrative portare nella propria lista anche i nomi di buoni amministratori del partito contrario. Questo sano principio non sarebbe più seguito, ove si attribuisse ai consigli amministrativi una facoltà così importante come quella di eleggere i membri di un ramo del parlamento. Donde l'alternativa: dobbiamo preferire una buona ed imparziale amministrazione od un senato un po' più capace di resistere alla camera popolare? Qui davvero imbarazzo di scelta non c'è.

Vi è poi da avvertire che, siccome la camera alta non esercita in uno Stato unitario un potere così eminente come in uno Stato federativo, nè per conseguenza i criterii per l'elezione sono tanto molteplici e complicati, non vi è bisogno nemmeno di un collegio elettorale ristretto e tutt'affatto particolare. Gli uomini illustri della provincia hanno la stessa probabilità di essere eletti dal

(1) Palma. Dir. cost. vol. II. c. V.
(2) Palma. Ibid.

comune corpo degli elettori che di essere eletti dal consiglio provinciale: la volubile opinione pubblica avrà le sue vittime ed i suoi favoriti in questo come in quello. E se l'essere inviati dai consigli provinciali, eletti popolarmente, per ciò solo conferisce un certo prestigio, a più forte ragione ciò sarà il caso degli usciti dal diretto scrutinio popolare.

L'elezione da parte di corpi speciali può finalmente informarsi ad un terzo criterio, al censo. Del censo richiesto negli eleggibili (1) non facciamo parola, poichè, se non è esorbitante, non determina guari il carattere della camera alta. L'importante si è il corpo elettorale, il modo di elezione: in tutte le categorie sociali, ed anche fra i censiti, ogni partito può trovare i suoi rappresentanti. Il principio del censo richiesto negli elettori è sancito in Danimarca, ove i membri del *landsthing* (2) sono scelti per metà dai più alti imposti. Il censo però non è certamente un criterio conforme allo spirito democratico. Il diritto elettorale fondato sulla mera proprietà è un privilegio come il diritto che si basa sulla nobiltà del sangue.

Abbiamo esaminate le camere alte elettive della prima categoria, quelle cioè uscite da elezioni di corpi speciali, siano essi formati da ceti privilegiati, o da rappresentanti delle autonomie locali, o dai più alti imposti. Passiamo ad una seconda categoria, alle camere alte scelte dal corpo elettorale comune.

È questo il sistema adottato nel Belgio e nei singoli Stati dell'Unione americana. Se non che nel Belgio vi è, quanto agli eleggibili, questa restrizione che possono essere eletti a senatori soltanto quelli che pagano almeno 1000 fiorini d'imposta diretta. Abbiamo detto che il censo richiesto negli eleggibili, se non è esorbitante, non determina il carattere della camera alta. Nel Belgio però

(1) Come in Isvezia e nei Paesi Bassi.

(2) Eccetto i 12 membri nominati dal re.

il censo è troppo alto; una prova n'è che nel 1874, con una popolazione di cinque milioni, quel paese non annoverava che 833 eleggibili al senato. Quindi la libertà di scelta è ristretta ad una plutocrazia poco numerosa. Chi poi volesse vedere nel senato un potere moderatore e conservatore, non dovrebbe attenersi al criterio del censo come guarentigia del buon adempimento di tale uffizio. Il censo si fonda oggidì principalmente sulla proprietà mobile. Ora il conservatismo non è del possesso mobiliare. Figuriamoci che il sistema del piccolo Belgio verrebbe adottato pel senato francese, che verrebbe trapiantato in uno Stato grande, con una politica variabile, ove vi sia luogo ad immense imprese pubbliche e private che fanno guadagnare moltissimo o perdere tutto, chi è che non creda che i membri del senato plutocratico farebbero ben altra cosa che conservare le tradizioni e moderare l'impeto della camera dei deputati? In un continuo alternarsi di timore e di speranza, speculando sul salire o sullo scendere dei corsi, essi non riguarderebbero la politica che dal punto di vista più vantaggioso per le loro speculazioni, anzi approfitterebbero del loro potere per spingere ad imprese avventurose, se il loro tornaconto lo esigesse.

Tolta la condizione del censo negli eleggibili, il sistema di far nominare i membri della camera alta dal comune corpo elettorale sembra assai efficace per comporre un'assemblea che possa far fronte ad una rappresentanza popolare, perchè la fonda sulla stessa base della camera dei deputati. Ci si presenta però un dilemma da cui non si può uscire. O i due corpi legislativi sono numericamente uguali, e allora non vi è ragione perchè l'una prenda l'iniziativa politica e l'altra invece si rassegni al solo controllo. Non vi sarà nè camera alta nè camera bassa, le due assemblee si disputeranno il primato, ed infatti sarebbe arbitrario attribuirlo all'una anzichè all'altra, essendo ambedue in forza eguale, nominate dagli stessi elettori, subendo gli stessi influssi, componendosi

degli stessi elementi. Oppure la camera alta sarà composta (come in realtà accade) di un numero di membri minore. In questo caso, se nei due corpi lo stesso partito è in maggioranza, il controllo della camera alta sarà illusorio, se le maggioranze son differenti, non sarà autorevole. Infatti se due corpi diversamente costituiti si trovano in conflitto, ambedue le maggioranze avranno un titolo cui appoggiarsi, perchè ognuna può dirsi la rappresentanza esclusiva di certi principii, di certi gruppi sociali. Ma a qual titolo potrebbe opporsi alla maggioranza più numerosa la maggioranza meno numerosa?

Abbiamo parlato delle camere alte elette da corpi speciali e di quelle elette dal corpo elettorale comune: resta la camera alta nominata dalla stessa assemblea nazionale. E qui conviene distinguere se la scelta cade su di uomini fuori dell'assemblea ovvero sui membri dell'assemblea medesima.

La prima modalità è stata raccomandata da Stuart Mill: « Un altro modo, egli dice, di formare una seconda camera sarebbe il farla nominare dalla prima, a patto però che quest'ultima non nominasse alcuno dei suoi proprii membri. Un'assemblea siffatta, emanata, coll'aggiunta di un semplice grado, dalla scelta popolare, al pari del senato di America, non si reputerebbe contraria alle democratiche istituzioni e acquisterebbe probabilmente una notevole influenza popolare. La maniera ond' ella verrebbe nominata preserverebbe dallo eccitar la gelosia della camera popolare o dal venire con essa in conflitto. Onde che, essendosi pigliate tutte le precauzioni perchè la minoranza venisse essa pure rappresentata, si sarebbe quasi certi che la seconda camera racchiuderebbe gran parte di quegli uomini altamente capaci, i quali, sia per caso, sia per manco di qualità appariscenti, non avessero voluto cercare o non avessero . . . potuto ottenere i popolari suffragii (1). »

(1) St. Mill. Gov. rappr. c. XIII.

Un metodo più infelice di questo non si saprebbe immaginare. Anzitutto non regge il paragone fra esso e quello con cui si compone il senato degli Stati Uniti. Nell'Unione americana le legislature locali non eleggono un assemblea che dovrà stare accanto di loro, bensì una che dovrà stare al di sopra. Non sono assemblee coordinate: sono efficienti entro sfere d'azione diverse. L'analogia sarebbe giusta, se la camera dei rappresentanti vi nominasse il senato, il che in realtà non è. Ed ha fatto bene quella costituzione a non formare il senato in tale maniera. Imperocchè una camera che deve la sua esistenza ad un'altra coordinata sarà la creatura di questa e verrà trattata come tale. Se per caso contasse alcuni uomini illustri ed indipendenti, il che non è probabile, poichè l'assemblea nazionale non troverà il suo tornaconto ad eleggerli, essi avrebbero il difetto della mancanza del suffragio popolare o quello più grande ancora di esserne stati ripudiati. Se la camera alta è composta tutta di uomini mediocri e dipendenti, meglio sarebbe che non esistesse.

La seconda modalità, di eleggere cioè la camera alta fra i membri della stessa assemblea nazionale fu adottata dalla costituzione direttoriale dell' anno III, secondo la quale la rappresentanza popolare, tosto che si era riunita, si divideva in due consigli, quello dei Cinquecento e quello degli Anziani.

A questo sistema s'è informata la costituzione di Norvegia del 1814, colla modificazione però che l'assemblea originaria, lo *storthing*, continua per tutta la legislatura a considerarsi come camera unica, la quale allora soltanto, quando trattasi dell'esame di progetti di legge o dell'accusa di un ministro, si divide in due sezioni, l'*odelsthing* (che corrisponderebbe alla camera bassa) e il *lagthing* (che corrisponderebbe alla camera alta). La divisione si fa in questa guisa che, al cominciare di ogni legislatura, l'assemblea sceglie per tutta la durata della medesima un quarto dei suoi membri che debbono costi-

tuire il *lagthing*, quelli che restano formano l'*odelsthing*. Ma queste sono semplicemente delle sezioni separate allo scopo del miglioramento dei progetti di legge. Non hanno vita propria, condizione essenziale per l'esistenza di una vera camera. La vera ed unica camera è lo *storthing*, che ha i suoi presidenti e i suoi segretarii ordinarii (1), nomina i suoi comitati e delibera su tutte le cose che non appartengono alla legislazione non che sui progetti di legge intorno alle quali le due sezioni non hanno, dopo un duplice esame, potuto mettersi d'accordo. In tal caso sono necessarii i due terzi dei voti dello *storthing* riunito.

Il *lagthing*, questo compromesso ingegnoso tra il sistema bicamerale e l'unicamerale, questo surrogato della camera alta, ha fatto dai 68 anni che esiste; miglior prova di tutti i senati che si son visti dopo. Il metodo con cui si costituisce sembra accettabile anche altrove. Non è da temere che con esso l'una sezione riesca una copia dell'altra. L'assemblea avrà un'attitudine tutta particolare a discernere quelli che per la loro matura età, o per una lunga vita politica, o per l'indole naturale sono specialmente idonei ad assumere la parte del controllo nell'opera legislativa. I membri della sezione di controllo non avranno, perchè meno numerosi, una minore autorità, poichè i loro voti saranno avvalorati ad un tempo dall'elezione popolare e dalla fiducia dei loro colleghi. La loro opposizione sarà autorevole, ma non condurrà mai ad un conflitto insanabile, perchè alla fin fine vi sarebbe l'assemblea per decidere. Nè con ciò si rende illusorio il diritto di modificare o di respingere i progetti di legge, volendoci per la loro accettazione definitiva una maggioranza dei due terzi dei voti. La circostanza poi, che le sezioni non sono del tutto separate, ma deliberano sovente insieme in assemblea generale, impedisce lo sviluppo di uno spirito di corpo che così spesso mena ad

(1) Non straordinarii, volta per volta, come quando le camere francesi si riuniscono a congresso.

un cieco ed irragionevole antagonismo. Insomma, se si è, come noi, del parere che unico motivo della partizione della rappresentanza possa essere la cura pel miglioramento delle leggi, il metodo adottato in Norvegia con tanto successo deve considerarsi come il meno imperfetto di tutti quelli che i pubblicisti hanno raccomandati ed i paesi effettuati.

Aggiungasi che, col sistema unicamerale inteso in questo modo, le incompatibilità parlamentari dovrebbero restringersi al *minimum*, perchè l'assemblea potesse veramente dirsi la rappresentanza della nazione (1).

(1) Difatti in Norvegia vi è la sola incompatibilità dei funzionari dei ministeri.

VII.

FUNZIONE LEGISLATIVA DELLA CAMERA ALTA, CON ISPECIALE RIGUARDO ALLE LEGGI D'IMPOSTA

Secondo la lettera delle costituzioni le due camere dovrebbero, sostanzialmente, partecipare all'opera legislativa in modo eguale. Ed anche formalmente, quanto al diritto d'iniziativa, non è, salvo un punto, nella più parte dei governi rappresentativi sancita differenza alcuna tra i due rami del parlamento. Il che non può impedire che si stabilisca fra di essi una naturale divisione del lavoro conforme all'indole particolare di ognuna delle camere. Le leggi strettamente politiche, quelle che son richieste dai sempre mutati bisogni e sentimenti del popolo, saranno meglio iniziate nella camera dei deputati. Quelle invece che necessitano studii speciali, che esigono discussioni calme, profonde, piene di dottrina, in una parola i codici e le leggi così dette organiche giova che siano prima dibattute nella camera alta, specialmente se di nomina governativa, sedendovi allora un gran numero di uffiziali pubblici tecnicamente più esperti degli uomini politici della camera dei deputati. Anche questa circostanza rende più adatta la camera alta a fare i lavori preparatorii per una legge organica, che il numero dei suoi membri è molto minore di quello dell'assemblea popolare.

Non credasi però che noi con ciò vogliamo addurre un argomento per l'utilità del sistema bicamerale. Diciamo che la camera alta, specialmente se di nomina governativa, ha una maggiore attitudine per i lavori tecnici e preparatorii che non l'assemblea popolare, ma abbiamo a suo luogo esposti i difetti della camera di nomina regia, difetti sì gravi che una tale attitudine non saprebbe com-

pensarli. Nè essa sola può adempire all'uffizio della codificazione e della formazione delle leggi organiche. Meglio anzi vi corrisponderebbe un'istituto proposto da Stuart Mill. Egli vorrebbe una giunta consistente di membri poco numerosi ma esperti in fatto di legislazione, la quale avesse piena facoltà nella compilazione delle leggi. Nessuna proposta diventerebbe legge, se non fosse approvata dal parlamento, e la camera non solo avrebbe il potere di rigettare un *bill*, ma di rinviarlo alla giunta per esservi riesaminato e migliorato. I commissarii sarebbero nominati per un tempo determinato, allo spirare del quale scadrebbero di ufficio, salvo che non venissero rinominati. « Si avrebbe così un agevole mezzo di mettere da parte i membri che non si fossero mostrati all'altezza del loro còmpito e d'infondere nelle vene del corpo un sangne nuovo è più giovine (1) ».

Dopo questa digressione sul terreno dei progetti e dei ragionamenti, torniamo alla pratica sancita per l'iniziativa parlamentare.

Un solo punto vi è, in cui tutti i paesi costituzionali stabilirono una differenza formale e reale tra le facoltà legislative delle due camere, ed è quello che concerne l'esclusivo diritto d'iniziativa della camera dei deputati in ordine alle leggi d'imposizione di tributi e di approvazione di bilanci.

Le varie costituzioni e le varie giurisprudenze parlamentari hanno inteso tale prerogativa in un senso più più o meno lato.

La camera dei comuni fin dal secolo XV rivendicò per sè il diritto d'iniziativa. Fu solo nel 1671 che pretese non avere i lordi il diritto nemmeno di emendare le leggi d'imposta, ma semplicemente di accettarle o rigettarle. Negli ultimi decennii è andata più oltre: ha negato ai pari perfino di rigettare un *money bill* votato dalla camera dei comuni. Nel 1860, discutendosi in questa

(1) St. Mill. Gov. rappr. c. V.

il bilancio, Gladstone, allora cancelliere dello scacchiere, propose l'abolizione dell'imposta sulla carta, e vi ottenne una maggioranza favorevole. Era però da prevedere che la camera dei pari (per motivi che qui sarebbe superfluo di esporre) non accetterebbe questo progetto. I lordi, come i membri della camera dei comuni, erano unanimi nel ritenere che la camera dei pari non avesse facoltà di emendare un *money bill*. Ma volevano almeno far valere il loro diritto o di confermarlo o di rigettarlo. Lord Lyndhurst, il quale al giorno del dibattimento compì gli anni 88, si fece trasportare al parlamento per difendere il diritto dei suoi colleghi. Egli presentò dei documenti che provarono chiaramente che la camera alta nei tempi passati s'era valsa di quella facoltà la quale al presente le si voleva contestare. E finì col domandare: « Se non abbiamo codesto diritto, a che serve allora la nostra discussione sulle leggi d'imposta? » Rispondere direttamente a tale domanda era impossibile. La questione effettiva era però se fosse prudente e conforme alla pratica moderna il voler ricostituire un privilegio antiquato. Invano lord Cranworth, allora lord cancelliere, accennò alla pratica stabilitasi fin dal 1688, non avendo la camera alta da quel tempo respinto alcuna abolizione d'imposta votata dai comuni. La camera dei pari rigettò il *bill* con 193 voti contro 104. Poche settimane dopo, il primo ministro, lord Palmerston, fece votare alla camera dei comuni le seguenti risoluzioni:

1.° « Il diritto di accordare dei mezzi alla corona spetta alla sola camera dei comuni quale parte essenziale delle sue prerogative, e ad essa sola appartiene pure la fissazione delle regole per tali mezzi concessi riguardo al contenuto, alla forma, all'estensione e al tempo ».

2.° « Sebbene i lordi abbiano esercitato il diritto di negare il loro consenso a diversi progetti di legge concernenti imposizione di tributi, rigettandoli intieramente, nondimeno l'esercizio di questo potere non è stato usuale ed a ragione dalla camera dei comuni considerato con

ispeciale ripugnanza, violando esso il di lei diritto di concedere le imposte ».

3.° « Per impedire all'avvenire un abuso di tale facoltà da parte della camera dei pari, e per assicurare il legittimo controllo della camera dei comuni, quest'ultima dichiara di possedere il diritto d'imporre e di abolire tributi e di votare delle leggi d'imposta in una maniera tale, che la prerogativa della camera medesima rimanga inviolabilmente conservata quanto alla forma, al contenuto e al tempo ».

Un mese più tardi Gladstone presentò un nuovo *bill* tendente all'abolizione della tassa sulla carta. E la camera dei pari non fece più resistenza alcuna.

Da quello che abbiamo riferito scaturisce che i lordi sono e si ritengono incompetenti, ove si tratti di emendamenti alle leggi d'imposta. Quanto alla facoltà di rigettare un *money bill* intieramente, essa logicamente parrebbe inclusa in quella di approvarlo. Poichè un tale *bill* non potrebbe giammai diventare legge, se non fosse passato per ambedue le camere. In politica però gl'Inglesi hanno la particolarità di attenersi alla tradizione piuttosto che non alle norme della logica. Dacchè i lordi da 200 anni non si son valsi del diritto di rigettare una legge d'imposta, esso in Inghilterra si ritiene colpito da prescrizione politica. E così avviene che la camera dei pari è oramai limitata alla sola approvazione formale dei *bills* d'imposta votati dalla camera dei comuni.

Alcune costituzioni han negato alla camera alta il diritto d'emendamento: così la siciliana del 1812 e la vigente prussiana.

Gli statuti fondamentali degli Stati Uniti invece e del Belgio sanciscono espressamente il diritto della camera alta di modificare le disposizioni relative a leggi d'imposta.

Altre costituzioni, come le carte francesi del 1814 e del 1830, la costituzione della terza repubblica, lo statuto di Carlo Alberto, non si esprimono al proposito.

Affermano semplicemente il diritto d'iniziativa della camera popolare.

In Francia, sotto la Ristaurazione e la Monarchia del Luglio, la camera dei deputati pretese non avere i pari il diritto d'emendamento, mentre questi sempre lo rivendicarono. Nel 1876 poi accadde che la camera dei deputati, nell'approvazione dei bilanci, scancellò lo stipendio pei cappellani militari. Il senato tuttavia lo volle mantenuto. Ne nacque un conflitto che diede luogo a molte e dotte discussioni nelle camere e nella stampa. Finalmente si venne ad un accordo che non pregiudicava il diritto di nessuna delle assemblee.

In Piemonte ed in Italia si discusse la questione nel 1851, nel 1852, nel 1867, ed ultimamente, quando si trattava di abolire la tassa sul macinato. Nel 1851 il senato aveva fatto modificazioni alla tassa sulle successioni ed a quella sulla manomorta, scancellando dalle categorie dei gravati gli asili infantili. Per evitare il conflitto, Cavour si presentò alla camera con un decreto reale che ritirava il progetto in questione. Poco tempo dopo presentò un progetto colle modificazioni consigliate dal Senato e ne ottenne l'approvazione da' entrambi i rami del parlamento. Nel 1852 il senato fece modificazioni alla tassa di ricchezza mobile, ma si evitò di sollevare la questione di principio. Lo stesso si fece nel 1867 quando il senato emendò le leggi del bilancio provvisorio. La commissione della camera non accettò il progetto emendato, sibbene ne formò uno nuovo, nel quale, pur mantenendo le prime idee della camera, si riprodusse un articolo di un bilancio antecedente, che, per essere stato già approvato intieramente dal senato, non poteva da questo venir rigettato in una parte sola. Ultimamente avendo la camera dei deputati approvato il progetto di abolizione periodica della tassa sul macinato in generale e di abolizione totale di quella sul macinato dei cereali inferiori, il senato, pur approvando quest'ultima parte del progetto, ne rigettava l'altra. Quando poi il ministero,

sciolta la camera, ottenne una maggioranza che manifestava essere il paese per l'abolizione della tassa, il senato non fece più opposizione.

Esposte così le norme dei varii statuti non che le consuetudini dei diversi parlamenti, cerchiamo ora, prima di tutto quale ne sia l'origine storica, e quindi quali criterii si debbano razionalmente seguire.

Negli Stati del Medio Evo fu principio generale che non potessero al popolo imporsi delle tasse che dai suoi rappresentanti non fossero state votate. Ma mentre questa regola negli altri paesi venne in disuso per lo svilupparsi del regio assolutismo, in Inghilterra all'opposto la camera dei comuni vieppiù la estese e fondò su di essa il suo potere. Ai comuni parve ragionevole che il giudizio sulle imposte progettate non fosse preoccupato dall' approvazione della camera dei pari, prima di essere discusse dai rappresentanti diretti dell' immensa maggioranza della nazione. Donde la pratica dell'iniziativa dei comuni in fatto di leggi d' imposta e d'approvazione di bilancii. Pratica che s' accolse più tardi nelle disposizioni degli statuti che gli stati continentali si diedero, foggiandoli negli elementi costitutivi sul modello inglese.

L' uso del non emendamento ha una ragione che quasi si direbbe fortuita. Esso fu dalla camera dei comuni preteso per la prima volta nel 1671. È noto lo scialacquamento dei denari pubblici sotto Carlo II, come è noto quali guerre sostenesse quel principe e quanto queste fossero disastrose per l'Inghilterra. Di qui s' era stabilito il principio così detto dell'appropriazione, la massima cioè che voleva si desse a ciascuna somma votata una speciale destinazione, perchè il denaro pubblico fosse in realtà consumato per la guerra e non per altro. La conseguenza ne doveva essere l'affermazione della regola del non emendamento. E siccome non è mai stata l'abitudine della camera dei comuni di abbandonare un terreno da essa conquistato, così anche questa pretensione s'è conservata ed è finalmente divenuto un diritto storico.

Abbiam visto essere i comuni in questo secolo andati più oltre, negando ai lordi perfino la facoltà di rigettare intieramente una legge d'imposta votata dalla camera bassa. Abbiamo detto essere tale pretesa contraria alla logica, dovendo necessariamente la facoltà di approvare includere quella di respingere. Nè può dirsi che le risoluzioni a proposito della camera dei comuni fossero dettate da una necessità concreta, da una specie di legittima difesa, come allorquando essa affermò la regola del non emendamento. Come spiegarsi adunque il modo di procedere della camera bassa e la poco durevole resistenza dei pari? Gli è che con le dette risoluzioni la camera dei comuni non proclamava soltanto il principio del non rigettamento, non era della semplice imposta che si trattava: manifestavasi la tendenza democratica del tempo, che vuol vedersi tradotta in realtà, che respinge i privilegi artificiali, che si oppone all'assurdità che alcuni uomini, solo perchè appartenenti a certe famiglie, abbiano il diritto di contrastare il voto dei rappresentanti della nazione, concerna esso l'imposta od un altro pubblico bisogno. L'imposta serviva di pretesto, perchè *ab antiquo* considerata come propria della sfera d'azione della rappresentanza popolare. Ma come oggi stanno le cose, nè la camera bassa ha l'occasione di tutelare gli averi dei cittadini, nè la camera alta ha la facoltà di disporne arbitrariamente. Non bisogna dunque riguardare la questione dal punto di vista speciale della legislazione finanziaria. Essa non suona: « è egli opportuno di lasciare alla camera alta una certa ingerenza nello stabilire il bilancio, ». sibbene: « è egli conforme allo spirito moderno che ai rappresentanti del popolo possa contrapporsi un'assemblea non uscita dalla nazione e non avente titolo da essa? E nel caso che accanto ai deputati stia un corpo che rappresenti il popolo in qualche modo, ma meno direttamente di quelli, fino a qual punto deve estendersi la sua cerchia d'azione? »

Si vede che la questione ha una portata di gran lunga maggiore di quello che parrebbe a prima vista. Avendo noi però già discusse le ragioni di esistenza della camera alta nei primi capitoli, e trattandosi in questo capo di una speciale attribuzione legislativa, riassumeremo brevemente la nostra opinione sulla materia particolare delle leggi d'imposta nel loro rapporto colla camera alta, attenendoci in parte ai principii generali in parte all'interpretazione della lettera degli statuti.

Ove vige il sistema della parìa ereditaria, la camera alta è fondata su di un privilegio antiquato e contrario all'indole del governo rappresentativo. Ora, se teoricamente si riconosca che la parìa non può esercitare una legittima influenza in un governo basato sul principio democratico ed elettivo, ma d'altra parte non pare opportuno abolirla, giova almeno restringere i suoi diritti, e massime quello che concerne l'emendamento ed il rigetto delle leggi d'imposta, perchè l'influenza politica e la disposizione sui mezzi finanziarii si trovano in un nesso causale. Ed è questa linea di condotta che han seguito i comuni inglesi.

Altrove non si è saputo procedere nella stessa guisa, ostandoci la parola esplicita dello statuto scritto. Nella Francia della Ristaurazione la camera pretese bensì non avere i pari il diritto d'emendamento, e se si guarda ai principii, aveva ragione, come ha ragione la camera dei comuni inglesi. Ma la carta del 1814 non conferiva ai deputati che la semplice iniziativa, e prevalendo nei paesi del continente la lettera della costituzione sullo sviluppo costituzionale, e non potendosi invocare dei precedenti che o non c'erano o non erano decisivi, la camera dei deputati, quantunque nel suo diritto, non avrebbe potuto in modo pacifico fissare la regola del non emendamento.

La lotta si è continuata sotto la Monarchia del Luglio colla sua parìa vitalizia, ed anche in Piemonte e in Italia, che ha copiato da quella carta il suo senato di nomina governativa, la questione è stata più volte discussa.

La lettera dello Statuto italiano parla chiaro. Il suo art. 10 ordina che leggi d'imposizione di tributi, di approvazioni di bilanci e di conti debbono essere iniziate innanzi ai deputati. Accanto all'art. 10 bisogna mettere l'art. 55, così concepito: « Ogni proposta di legge debbe essere dapprima esaminata dalle giunte che saranno da ciascuna camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione, e poi presentata alla sanzione del re. Le discussioni si faranno articolo per articolo. » Ora, se le imposizioni di tasse sono leggi come le altre, e se le discussioni debbonsi fare *articolo per articolo*, come rifiutare costituzionalmente al senato il diritto di emendamento? In qual modo però si debba intendere in pratica codesto diritto, l'ha detto Cavour nel 1851: « Bisogna vedere se le modificazioni introdotte alterino il principio della legge stessa, se le conferiscano un carattere diverso, se cioè colpiscano una nuova parte di contribuenti, o se stabiliscano un diverso modo di riparto nelle imposte. In tale caso io credo che debbano assolutamente respingersi le modificazioni introdotte; ma quando tali variazioni non alterino i principii fondamentali, quando ne mutino solo l'applicabilità, talvolta la rendano più logica, più ragionevole, io penso che non si debba applicare con quel rigore la teoria dell'iniziativa, e che si abbiano ad accettare gli emendamenti dall'altro potere introdotti. »

Infatti l'emendamento del senato dev'esser soltanto formale; qualora modificasse i principii e la sostanza della legge, questo preteso emendamento costituirebbe in realtà un'iniziativa, serbata esclusivamente alla camera dei deputati.

Le costituzioni degli Stati Uniti e del Belgio concedono con parole esplicite al senato il diritto d'emendamento. Ed è razionale, perchè in questi paesi il senato è, al pari della camera dei deputati, di origine popolare ed ha quindi

l'uffizio di cooperare alla formazione di tutte le leggi che riguardano i bisogni della nazione.

Secondo la lettera dell'attuale costituzione francese non si saprebbe negare a quel senato la facoltà dell'emendamento. Parlerebbe anche in favore il principio elettivo secondo cui si costituisce quell'assemblea. Ma abbiam visto essere il modo d'elezione della camera alta francese in sè vizioso, e non fa quindi meraviglia se si cerca di limitare la sua sfera d'azione.

VIII.

FUNZIONE GIUDIZIARIA DELLA CAMERA ALTA

Le attribuzioni giudiziarie della camera alta possono riferirsi, o ad un privilegio di fòro, o ad un potere giurisdizionale comune, o ad un potere giurisdizionale politico.

In Inghilterra la camera dei pari ha tutte e tre queste specie di giurisdizione, che datano dai tempi più remoti del Medio Evo. Tutte le assemblee germaniche riunivano al potere politico il giudiziario, e tale era pure il caso del *wittenagemothe* anglosassone. Anche dopo la conquista normanna il *magnum concilium* rendeva giustizia insieme al re, che ne era considerato come capo ed organo supremo. Formatosi il *parlamento*, composto delle due camere e del re, si stabilì una divisione di poteri. I comuni si contentarono del potere esclusivamente politico, lasciando ai lordi l'amministrazione della giustizia. E ciò fu dichiarato con parole espresse nel 1399 sulla proposta dei comuni medesimi e per bocca dell'arcivescovo di Canterbury.

Tre sono ancora le attribuzioni giudiziarie della camera dei pari inglese:

1.° È corte superiore d'appello per gli affari di diritto comune. Ad essa si ricorre per le sentenze pronunciate dalle corti del Regno Unito. Sotto il ministero Gladstone si era, nel 1873, per il *Supreme Court of judicature act*, ordinata una corte superiore di appello in sostituzione alla camera dei lordi. Ma tornati al potere i conservatori, quell'atto fu nel 1876, emendato, in guisa da mantenere ancora le funzioni giudiziarie di quell'assemblea.

2.° La camera alta inglese è fòro privilegiato per i pari e per le paresse.

3.° È giudice dei ministri ed alti funzionarii messi in istato d'accusa dalla camera dei comuni.

Che la camera dei pari, assemblea essenzialmente politica, e composta di membri per lo più privi di coltura giuridica, è disadatta ad adempiere alle funzioni di corte suprema per gli affari di diritto comune, non ha bisogno di essere provato. Nè questo istituto è stato imitato da alcuna costituzione moderna.

Per contro l'istituto del fòro privilegiato è stato inserito nelle carte francesi del 1814 e del 1830 non che nello statuto italiano. Quest'ultimo dispone nel suo art. 37: « Fuori del caso di flagrante delitto niun senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri. »

È sostenibile un tale privilegio? — Non si può invocare il principio medioevale, secondo cui si credeva una speciale guarentigia giuridica il non esser giudicati che dai proprii pari. Oggi tutti sono pari innanzi alla legge, tutti son soggetti al giudice comune. Non si può sostenere quel privilegio dal punto di vista dell'indipendenza dei senatori, essendo già essi garantiti sufficientemente dalla disposizione dello statuto che vieta di arrestarli senza previo permesso del corpo cui appartengono. Il senato d' altra parte non può ritenersi più imparziale dei tribunali comuni nel giudicare i suoi membri. Anzi negli stessi collegii giudiziarii non giudicano i colleghi dell'imputati (quantunque territorialmente competenti), ma altri tribunali e corti, designati dall'autorità superiore. Non può nemmeno dirsi essere il senato giudice naturale dei suoi membri nella guisa medesima che sono giudici naturali in certi casi i tribunali militari o il consiglio superiore d'istruzione pubblica. Poichè questi son giudici *ratione materiae,* mentre il senato è fòro privilegiato *ratione personae.* Nè si saprebbe fondare il privilegio in questione sulla divisione dei poteri, per la quale il potere giudiziario, giudicando i senatori, usurpe-

rebbe sul legislativo. Il potere giudiziario è istituito per giudicare, e, adempiendo a tale uffizio rispetto ad un senatore, è tanto lungi dal commettere un' usurpazione quanto lo è il senato, quando arreca per una legge modificazioni alla procedura ed all'ordinamento giudiziario. Non abbiamo infine bisogno di provare l'assurdità di un senato che si trasformi in tribunale militare o in corte di ammiragliato per giudicare un suo membro generale od ammiraglio, o che si costituisca in alta corte di giustizia per una semplice contravvenzione.

Una terza attribuzione giudiziaria e di cui è rivestita la camera alta nella maggior parte degli Stati costituzionali si è quella che si riferisce al potere giurisdizionale straordinario e politico di giudicare i ministri messi in istato d'accusa dalla camera dei deputati.

Pellegrino Rossi, fautore di quest'istituto, lo propugna col ragionamento che segue: « Non si può apprezzare la condotta d'un ministro in un caso determinato che apprezzando la tendenza politica della sua amministrazione. Un ministro non contrassegna un atto evidentemente criminoso; al giorno d'oggi le cose non procedono in questo modo; bisogna dunque estrarre il reato ministeriale da un grande insieme. Un corpo politico accusa, un corpo politico deve giudicare; l'uno più impetuoso, l'altro più calmo; ciascuno ha la sua parte. La camera dei pari, composta d'uomini di cui la maggior parte son giunti a quell'epoca della vita nella quale la violenza delle passioni è ammortita, offre ai ministri accusati una garanzia che loro è dovuta e che essa sola può offrire. Nulla di più importante, senza dubbio, nulla di più necessario che il principio della responsabilità. Ma, perchè un uomo è ministro, non avrà egli diritto alla protezione della giustizia, alle sue forme, alle sue garanzie? Nulla di più sacro che la condizione d'un imputato e sopratutto d'un imputato perseguito dalla camera dei deputati, solo contro un potere che getta nella bilancia tutto il peso della sua decisione e del suo risentimento.

Vi era dunque bisogno d'un tribunale che offrisse delle garanzie all'accusato: ci siamo rivolti alla camera dei pari; là è la prima e la principale garanzia » (1).

Certo per giudicare la condotta d'un ministro ci vuole un criterio politico, e non basterebbe all'uopo un giurì preso a sorte. Con ciò si riuscirebbe a far decidere le più gravi questioni della politica da alcuni individui senza guarentigia d'imparzialità e di competenza. Un giurì straordinario poi, eletto dal corpo dei giurati nazionali, non fornirebbe neanche esso una sufficiente sicurtà di competenza, e presenterebbe inoltre l'inconveniente di non essere che una riproduzione della maggioranza accusatrice della camera dei deputati. Migliore, ma non certamente perfetto, è il sistema austriaco dell'alta corte composta di giurisperiti, non deputati nè pari, eletti dalle due camere. Qui è garantita la competenza, ma non l'imparzialità. Imperocchè è contrario alla giustizia razionale che la camera accusatrice designi una metà dei giudici e diventi così indirettamente giudice in causa propria.

La camera alta alla sua volta può bensì essere competente, ma di rado sarà un giudice imparziale. Citiamo a questo proposito la critica che ne ha fatto lord Russell: « Egli è difficile, se non impossibile, di tradurre davanti a loro (ai pari cioè) un ministro importante, del quale essi non abbiano giudicato la condotta definitivamente nel fondo della loro anima. Ecco perchè noi vediamo che, quando i lordi sono favorevoli all'accusato, si tenta in generale di far nascere qualche cosa che impedisca di giudicare, il che avvenne nel processo di lord Somers, di lord Damby e di molti altri. » Infatti egli è inimmaginabile che una camera alta, quantunque decaduta, sia tanto indifferente all'andamento della cosa pubblica da non avere un colore politico. Questo sarà o ministeriale od antiministeriale; in ambedue i casi l'assemblea non offre guarentigia d'imparzialità. Il giudice deve formarsi

(1) Rossi. Cours de droit const. Leç. 105.

la sua convinzione durante la procedura; dalla camera alta invece il ministro sarà assolto o condannato tosto che l'accusa sarà recata dall'una all'altra assemblea. Gli è che la camera alta è di sua natura un corpo politico, ed è uno stravolgimento della sua indole il convertirlo in corpo giudiziario.

Resta il sistema belga, di far giudicare i ministri dalla corte di cassazione (1).

Alla corte di cassazione non si potranno certamente fare le obbiezioni che il Rossi fa al giudizio confidato ad un tribunale ordinario: « Questo metodo, egli dice, avrebbe sempre l'inconveniente di mettere in presenza d'un tribunale qualunque un accusatore posto al di sopra del tribunale medesimo e di ordinare innanzi a questa giurisdizione una lotta che si presenta in condizioni molto disuguali tra l'accusatore e l'accusato . . . . Quando una camera accusa innanzi ad un'altra, è un uguale che accusa dinanzi ad un uguale; ma quando una camera e sopratutto una camera unica accusa un cittadino davanti ad una corte composta di alcuni uomini, l'accusa si presenta con troppa superiorità ».

Ora la corte di cassazione non è un tribunale qualunque, ma centro e capo di tutta la giurisdizione. Quando la camera accusa un ministro dinanzi ad essa, non può dirsi che l'accusa si presenti con troppa superiorità: è un fattore del potere legislativo che si rivolge alla suprema personificazione del potere giudiziario. Se la nomina a vita guarentisce l'indipendenza del senato, quella della corte di cassazione è guarentita dall'inamovibilità dei suoi consiglieri. Se la camera alta è elettiva, la stabilità di quella corte le dà una preferenza di più. La maggioranza della camera alta non può non appartenere ad un partito politico, non può non essere preoccupata in favore di una delle parti; la corte di cassazione,

(1) Ciò che segue è in tutto applicabile anche alla corte superiore di appello nei paesi che si attengono alla procedura delle tre istanze.

che sta fuori della lotta parlamentare, che non è mossa dall'amor proprio di partito, che ha nulla da sperare e nulla da temere da una mutata situazione politica, sarà in grado di giudicare *sine ira et studio*. Nè dicasi ch'essa non saprebbe decidere secondo il criterio politico. La posizione elevata dei suoi membri fa presumere che saranno capacissimi di valutare le necessità di governo, le esigenze della cosa pubblica. Se poi il ministro avesse da rispondere di un reato strettamente giuridico, non vi è dubbio essere la corte di cassazione più competente della camera alta.

Un simile ragionamento si applica al secondo caso della giurisdizione politica attribuita alla camera alta: intendiamo parlare del giudizio sugli attentati alla sicurezza dello Stato. Questi reati, se sono di minore importanza, possone benissimo conferirsi ad un giurì ordinario (1). Se poi gli attentati fossero stati commessi da potenti uomini politici e militari, se concernessero tutto o molta parte dello Stato, una corte locale di assise, un corpo di giurati facile a lasciarsi impressionare da un momentaneo eccitamento popolare non sarebbe all'altezza di un còmpito tanto delicato. Per contro vi sarebbe del tutto adatta la corte di cassazione, eminente per indipendenza, coltura e grado sociale, capace, al pari della camera alta, di valutare sino a qual punto il reato abbia scosso la pubblica opinione, se vi incontri simpatia od antipatia, se dipenda da bassi fini o da un impeto generoso, e più imparziale della camera alta, in quanto non è, come questa, preoccupata da vincoli politici.

(1) Difatti la legge italiana rimette all'arbitrio del governo di accusare i delinquenti di questa specie, secondo la gravità del reato, dinanzi al senato o ad un giurì ordinario.

IX.

LA CAMERA ALTA E IL POTERE ESECUTIVO.

Un' assemblea politica può influire sul potere esecutivo in due modi: per un'azione indiretta o con ingerenza immediata. Quella ha una efficacia piuttosto morale, questa è il legittimo esercizio di una prerogativa costituzionale.

Il sindacato sull'esecutivo mediante le interrogazioni, le interpellanze, le risoluzioni e gli ordini del giorno è una facoltà di cui si possono valere i due rami del parlamento. Di fatto però, nel governo rappresentativo, la camera dei deputati la esercita con un' autorità di gran lunga maggiore. È la camera popolare che serve d'interprete al paese, che dev'essere l'organo principale dei suoi bisogni e dei suoi sentimenti. E così la pratica costituzionale si adatta all'idea democratica la cui *ultima ratio* è la volontà della nazione.

È naturale che con siffatta tendenza politica un voto di sfiducia della camera alta, massime se ereditaria o di nomina regia, non sarà guari valevole a mutare l'indirizzo della cosa pubblica od a far cadere un ministero. Il ministero è, in un governo schiettamente parlamentare (come ve ne sono in Inghilterra, nel Belgio, in Italia), il comitato esecutivo della maggioranza della camera dei deputati. Finchè adunque ne goda la fiducia, sarebbe incorretto se si volesse dimettere dietro un voto di biasimo di un corpo che o non rappresenta la nazione o la rappresenta meno direttamente dell'assemblea popolare.

Citiamo alcuni esempii tratti dalla storia costituzionale degli ultimi decennii. In Inghilterra, nel 1864, lord Palmerston, quando ebbe dalla camera dei pari un voto

di sfiducia per causa della questione danese, non pensò a dimettersi. Non si dimise Gladstone, quando nel 1871, dopo aver fatto approvare dai comuni una legge per compera d'armi, non ottenne una maggioranza favorevole nella camera alta, il che equivalse ad un vero voto di sfiducia. In Francia noi abbiam visto più volte nei tempi recenti non dimettersi il ministero, benchè il senato si mostrasse recisamente contrario alle riforme da esso progettate. Non si dimise il ministero subalpino, quando il senato, nel 1853, non volle approvare il provvedimento col quale s'intendeva affidare alla banca il servizio di tesoreria. Non si dimise il ministero italiano nel 1874, quando il senato respinse le sue istanze e quelle della camera per maggiori spese militari. Non si dimise l'on. Mancini, quando il senato non volle approvare la sua proposta di legge sugli abusi dei ministri del culto. Ultimamente non si dimise il ministero per avere il senato rigettati i provvedimenti per l'abolizione della tassa sul macinato.

Come la camera alta non può rovesciare un gabinetto, così il suo voto favorevole non basta a sostenerlo. Tanto è vero, che, quando il ministero Broglie, nel 1877, si appoggiò sul senato per sciogliere la camera dei deputati ed inaugurare una politica reazionaria, questo modo di procedere si considerò poco meno che un colpo di Stato.

Dall'inefficacia della camera alta, ove si tratti di sindacare il governo, risulta quella d'indicare al capo dello Stato i membri di un nuovo gabinetto. Il che non vuol dire che un pari, senatore ecc. non possa essere ministro. Solamente non sarà guari presidente del consiglio (eccetto in un ministero così detto di affari), essendo uso parlamentare che assuma la direzione del governo il *leader* che è riuscito a riunire intorno al suo programma la maggioranza della camera dei deputati.

Si vede che l'influenza morale della camera alta sull'andamento del governo è ristretta ad un *minimum*.

Quanto all'esercizio diretto del potere esecutivo, la camera alta non può esservi adatta: la sola sua qualità di assemblea lo vieta. Le poche eccezioni che si trovano per qualche attributo d'ordinario appartenente al potere esecutivo si spiegano da circostanze particolari.

Così se in Francia il presidente della repubblica non può sciogliere la camera dei deputati senza la previa approvazione del senato, questa concorrenza ad una prerogativa appartenente essenzialmente al potere esecutivo è consigliata dalla forma repubblicana, che rende oltremodo delicato ad un singolo cittadino, sia pure il primo funzionario dello Stato, di mettersi in conflitto con quel potere che è la più diretta espressione della sovranità del popolo.

Un motivo particolare ha altresì la partecipazione del senato degli Stati Uniti al potere esecutivo. Esso concorre nella nomina alle più alte funzioni pubbliche, quelle cioè dei ministri, degli inviati all'estero e dei membri della suprema corte federale. I trattati internazionali non sono validi senza la sua ratificazione. Sceglie nel suo seno dei comitati incaricati della sorveglianza dei varii rami dell'amministrazione. Gli è che l'Unione americana forma uno Stato federativo, dal che segue la necessità che accanto al potere centrale stia un controllo rappresentante le autonomie locali. Non bisogna poi dimenticare che gli Stati Uniti son retti a governo repubblicano. Un presidente, per lo più un uomo nuovo ed eletto a pochi anni, ha maggior bisogno che non l'abbia un monarca ereditario dell'appoggio di un altro potere dello Stato, che divida con lui la responsabilità. Aggiungasi che il senato americano è poco numeroso e che si compone di membri i quali si sono quasi tutti temprati, nelle autonomie locali, all'amministrazione ed all'arte del governo.

X.

CONCLUSIONE (1)

Riassumiamo brevemente i risultati delle nostre ricerche.

È un errore il voler dimostrare l'indispensabilità della camera alta colla ragione storica dell' esistenza di un senato negli Stati antichi. Il senato del governo misto differisce dalla camera alta del governo rappresentativo per lo scopo intrinseco, per la cerchia d'azione esterna, per l'uffizio da adempiere.

L'istituto della camera alta non può reclamarsi dall'aristocrazia a nome di una così detta equità sociale. Sarebbe stabilire una diseguaglianza arbitraria, una distinzione meccanica ed aprioristica. Gli uomini eminenti possono col loro ingegno, coi loro meriti, per mezzo della discussione e della stampa procurarsi una condegna rappresentanza nell'assemblea nazionale.

Il concepire l'uffizio della camera alta quale tutela del capo dello Stato dirimpetto alla camera popolare è un modo di vedere che non tien conto della realtà delle cose. La discordia tra i due membri del potere legislativo non mena necessariamente ad un conflitto insanabile; d'altra parte, la camera alta non ha mai saputo nè prevenire nè reprimere la rivoluzione.

Il volere la camera alta quale freno imposto alla camera popolare propensa alla tirannia ed alla oppressione della minoranza è una precauzione che manca di attualità. Prima di tutto vi è un terreno che oramai è posto

(1) Questa conclusione è stata aggiunta dopo l'approvazione della tesi all'università.

al sicuro dall'ingerenza politica: il rispetto dei diritti così detti pubblici, quali sono la libertà individuale, di culto, di stampa, hanno molto maggiori guarentigie di quelle che aveva per lo innanzi. Non vi sono poi da temere degli eccessi da parte di un'assemblea investita di un potere legale, durevole ed incontrastato. L'irresponsabilità dell'assemblea trova il suo correttivo nella responsabilità del di lei comitato esecutivo, che è il ministero. Lo sminuzzamento dei partiti nelle camere moderne, le sfumature delle frazioni entro i partiti medesimi, i criterii fondamentalmente diversi di politica, di economia, di religione, di nazionalità, i frequenti e necessarii compromessi impediscono la formazione di una stabile, omogenea e fanatica maggioranza. Ora, non essendovi una vera maggioranza, non vi è neanche una minoranza che bisogna tutelare.

L'argomento in favore del sistema bicamerale che accenna alla conservazione delle tradizioni parlamentari poggia sull'ipotesi non realizzata e non realizzabile di un assemblea che in occasione delle elezioni generali resti rinnovata interamente, che rimanga composta di elementi nuovi affatto alla vita politica.

È verissimo che la doppia discussione contribuisce al miglioramento dei progetti di legge, ma è un fatto altresì che la camera alta non possiede d'ordinario un'autorità sufficiente per esercitare un efficace controllo.

Difatti, esaminando i diversi sistemi onde le camere alte sono composte, vediamo che ognuno di essi porta in sè medesimo il germe della impotenza.

La camera alta ereditaria è un anacronismo, contraddice alla tendenza democratica del tempo e presuppone il maggiorasco, istituto odioso alla pubblica opinione e vizioso egualmente dal punto di vista economico e da quello del diritto razionale.

La camera alta vitalizia, se di nomina governativa, ha il peccato di origine della dipendenza da un altro potere. Non è capace nè di appoggiare nè di resistere, e

le *informate* compromettono la sua dignità. La composizione di uffiziali pubblici creerebbe una camera burocratica, naturalmente avversa alla camera politica e popolare. La cooptazione alla sua volta produrrebbe un'assemblea immobile ed egoistica, esautorata presso la nazione, perchè non uscita da essa e senza intelligenza pei suoi bisogni e per le sue aspirazioni.

Passando ai tipi della camera alta elettiva, il sistema adottato in parecchi Stati germanici che dà l'elezione a ceti privilegiati non può essere nemmeno oggetto di una seria discussione, impregnato com'è da uno spirito di casta proprio dei secoli passati. L'attuale sistema francese non ha un valore teorico, è il prodotto di una combinazione reazionaria tendente ad assicurare nella camera alta una maggioranza monarchica e clericale. Il modo onde si compongono il senato americano ed il consiglio degli Stati svizzero è del tutto adatto ad una costituzione federativa, non saprebbe però imitarsi in uno Stato unitario. Il sistema che vorrebbe si desse l'elezione della camera alta ai consigli provinciali farebbe diventare questi ultimi corpi politici con gran detrimento dell'amministrazione locale. Il diritto elettorale fondato sul censo è un privilegio al pari del diritto che si basa sulla nobiltà del sangue. Il sistema belga ci dà una camera oligarchica e plutocratica. Il metodo che consiste nel fare eleggere i membri della camera alta dal comune corpo elettorale ci pone innanzi ad un dilemma che in niuno dei casi ci soddisfa. O i corpi legislativi sono numericamente uguali, ed allora non vi è ragione perchè l'uno assuma l'iniziativa e l'altro si contenti del controllo. Oppure la camera alta è composta di un numero di membri minore, ed allora la sua critica, se critica vi sarà, non avrà efficacia, mancando un titolo che autorizzi la maggioranza meno numerosa ad opporsi alla più nnmerosa. Il far nominare la camera alta, come vorrebbe Stuart Mill, dall'assemblea popolare, a patto che quest'ultima non nomini alcuno dei suoi proprii membri, significa formare una se-

conda camera creatura della prima e che verrà trattata come tale.

Il modo meno imperfetto della partizione della rappresentanza allo scopo di una proficua revisione dei progetti di legge si trova secondo noi in quel surrogato della camera alta, che è il *lagthing* norvegiano. Crea un controllo autorevole, evita i conflitti permanenti, impedisce lo svilupparsi di quello spirito di corpo che in altri parlamenti mena così spesso ad un invincibile antagonismo tra le due camere.

Dai ragionamenti piuttosto teorici sui modi di composizione della camera alta siamo passati alla disamina positiva delle funzioni cui essa adempie nel governo parlamentare. Ed eccone i risultati:

Le leggi strettamente politiche ricevono il loro impulso nella camera dei deputati. I codici e le leggi così dette organiche possono, se la camera alta conta gran numero di pubblici uffiziali, essere preparati in questa; abbiam visto però che meglio corrisponderebbe a tale uffizio la giunta composta di uomini tecnici, quale la vorrebbe Stuart Mill.

Quell'importante ramo della legislazione che costituiscono le leggi d'imposta e d'approvazione di bilanci è quasi sottratto alla competenza della camera alta. L'iniziativa di queste leggi appartiene dappertutto alla camera dei deputati. Il loro emendamento da parte della camera alta, se è sostanziale, si respinge, se è formale, è appena tollerato. In Inghilterra si nega alla camera dei pari perfino il diritto di rigettare intieramente un *money bill* votato dalla camera dei comuni.

La camera alta, corpo essenzialmente politico, quale corte d'appello per gli affari di diritto comune, è una mostruosità. Quale fòro privilegiato pei suoi membri si oppone al principio giuridico dell'eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge ed al principio razionale dell'imparzialità richiesta nei giudici. Quanto alla sua funzione di alta

corte di giustizia, abbiam dimostrato che meglio la si confiderebbe alla corte di cassazione.

Parlando infine dell'influenza della camera alta sull'andamento del governo in senso stretto, abbiam visto che la sua autorità morale può dirsi nulla, non potendo il suo voto di biasimo far cadere il ministero nè il suo voto di fiducia appoggiarlo. Un'ingerenza diretta nel potere esecutivo non le concede nè la lettera della costituzione nè la natura delle cose. Se il senato degli Stati Uniti partecipa in una certa misura all'amministrazione ed alla conclusione dei trattati internazionali, ciò dipende dalla forma federativa del governo e dal modo tutt'affatto particolare onde quell'assemblea si compone.

Insomma, se la camera alta ha qualche ragione d'esistenza in un governo federale, in uno Stato unitario, sia repubblicano sia monarchico, non vi sono elementi atti a comporla nè essa vi ha una missione da adempiere. Poichè lo scopo del miglioramento delle leggi si raggiunge in modo più efficace colla divisione dell'assemblea unica, quale la vediamo nello *storthing* di Norvegia. E perciò riteniamo che questo sistema dovrebbe adottarsi anche negli altri Stati retti a governo rappresentativo.

Ci si domanderà forse quale portata attribuiamo all'abolizione del sistema bicamerale. Rispondiamo che l'effetto di essa ci si presenta in primo luogo dal lato pratico. Uomini eminenti che per lo innanzi sciuparono il loro ingegno in una sterile opposizione potranno contribuire in modo positivo all'opera del progresso. Si eviteranno quei conflitti formali provocati dalla gelosia di corpo che impediscono una fruttuosa ed imparziale preparazione delle riforme richieste dal paese. La forza motrice verrà aumentata, e il coefficiente d'attrito si sminuirà.

Non reclamiamo la camera unica a nome dell'idea democratica. Siamo lungi dal credere che una semplice forma parlamentare possa trasmutare la società. E diciamo trasmutare, poichè siamo dell'avviso che noi moderni abbiamo, non la democrazia, ma semplicemente delle tendenze democra-

tiche. L'eguaglianza la troviamo tutt'al più in alcuni piccoli cantoni svizzeri, ma è l'eguaglianza della povertà materiale ed intellettuale. Gli altri Stati così detti democratici son retti o ad assolutismo mascherato o ad oligarchia parlamentare uscita dalla borghesia e appoggiandosi su di essa. I borghesi possono dire oggidì: « Lo Stato siamo noi », senza che la moltitudine ravvisi in ciò un regime di classe. Eppure lo è non meno del regime di qualunque patriziato dei secoli scorsi. Ma siccome la stampa e la pubblica discussione è in mano dei borghesi, la cosa non si dice, e forse la maggioranza della classe dominante è in buona fede, credendo sul serio che nulla vi sia più a desiderare in questo mondo dopo ch'essa medesima s'è impadronita del potere. Si crede in una democrazia moderna, perchè dalla Rivoluzione in poi si è aumentato il numero di quelli che partecipano al governo e ai vantaggi che ne ridondano. Ma di là ad un vero ordinamento democratico corre una notevole distanza.

Nè questo cammino sarà fatto coll'adozione della camera unica. Come oggi stanno le cose, la borghesia approfitterà dell'una forma parlamentare come dell'altra. Solamente si avrà questo vantaggio che non vi sarà più da combattere nessuna reliquia dell'aristocrazia. La camera alta è una tale reliquia. Combattendo questo corpo (che, tra parentesi, è sempre e dappertutto stato assai innocuo) la borghesia politica ha potuto far credere al popolo di lottare per la libertà e per l'eguaglianza. Tolta la camera alta (e quantità di altre questioni di « principii »), si domanderanno ai rappresentanti delle nazione ben diverse e ben più tangibili prove dei loro sentimenti democratici e disinteressati.